

Föderalismus und Eigenstaatlichkeit
Aspekte der bayerischen Innen- und Aussenpolitik
1945 - 1947
Ein Beitrag zur Staatsideologie

Walter Stelzle M.A.

1978

Föderalismus und Eigenstaatlichkeit
Aspekte der bayerischen Innen- und Aussenpolitik
1945 - 1947
Ein Beitrag zur Staatsideologie

Inaugural-Dissertation
Zur Erlangung des Doktorgrades
der Philosophie
an der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München



vorgelegt von
Walter Stelzle M.A.
aus München

Dissertationsdruck Salzer, München 1980



Referent: Prof. Dr. Karl Bosl

Korreferent: Prof. Dr. Freidrich Prinz

Tag der mündlichen Prüfung: 18. 12. 1978

INHALT

Abkürzungen	4
Quellenverzeichnis	5
Literatur	7

A) Grundstrukturen: Bayerische Traditionen

1.1.	Historische Kontinuität des Staates	12
1.2.	Territoriale Kontinuität	13
1.3.	Kontinuität der Wirtschafts- und Sozialstruktur	14
1.4.	Strukturelle und personelle Verwaltungskontinuität	15
1.5.	Personelle Kontinuität der Politiker	17
1.6.	Zusammenfassung	18
1.7.1.	Die Anfänge bayerischer Politik	19
1.7.2.	Personalisierung der Politik: der Ministerpräsident	20
2.	Eigenstaatlichkeit und Föderalismus: Versuch einer Abgrenzung	22
2.1.	Die historische Sicht: Rückgriff auf die Vergangenheit	23
2.1.1.	Grundbedingungen bayerischer und deutscher Geschichte: Die Austarierung der Kräfte	25
2.1.2.	Der moralische Anspruch	25
2.2.	Übertragung auf die Gegenwart: Die Föderalismus-Formel und ihr Gegenpol	27
2.2.1.	Verbindung von Eigenstaatlichkeit und Föderalismus	28
2.2.2.	Eigenstaatlicher Föderalismus und Separatismus	29
2.2.3.	Eigenstaatlicher Föderalismus und Dezentralisierung	30
2.3.	Zusammenfassung	33

B) Innenpolitik

1.1.	Der Beginn bayerischer Politik: Fritz Schäffer und Wilhelm Hoegner . . .	36
1.2.	Parteilpolitische Voraussetzungen	39
1.2.1.	Die CSU	39
1.2.1.1.	Die Gründung des Bayerischen Bauernverbandes	40
1.2.2.	Die SPD	42
1.3.1.	Das Kabinett Hoegner	47
1.3.2.	Die Verfassungsgebende Landesversammlung	50
1.3.2.1.	Der bayerische Staatspräsident	52
1.4.1.	Bildung der Regierung Ehard I.	56
1.4.2.	Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Bayerischer Bauernverband – Bayerischer Gewerkschaftsbund	58
1.4.3.	Das gouvernementale Kabinett Ehard I	60
1.5.	Der Zerfall der gouvernementalen Koalition	61

C) Aussenpolitik

1.	Der Länderrat der US-Zone in Stuttgart:	
	Das Modell des Bundesstaates	67
1.1.	Die Gründungsphase	67
1.1.1.	Die amerikanische Besatzungsmacht	67
1.1.2.	Die Länder der US-Zone	68
1.1.2.1.	Württemberg/Baden und Grosshessen	68
1.1.2.2.	Bayern	69
1.1.2.3.	Wirtschaftspolitische Aspekte	70
1.1.2.4.	Das staatspolitische Modell	72
1.2.	Die Ernennung des Generalsekretärs	74
1.3.	Die Potsdamer Zentralverwaltung	74
1.4.	Bayern etabliert sich im Länderrat	76
1.5.	Der bayerische Bevollmächtigte beim Länderrat	84
1.6.	Der Länderrat: Erweiterung	86
1.7.	Bayern und die ersten bizonalen Kontakte	89
1.8.	Zusammenfassung	91
2.	Die Bizone	92
2.1.	Ausgangslage in der US-Zone	93
2.1.1.	Ein föderalistisches Bündnis?	95
2.1.2.	Parlamentarisierung der Länder und des Länderrates	97
2.2.	Zentralistische Gegner	103
2.2.1.	Ein bizonales Gesetzgebungsrecht	104
2.2.2.	Das Verwaltungsamt für Wirtschaft	106
2.3.	Die Länder als verfassungspolitischer Hebel	110
2.3.1.	Die Bremer Ministerpräsidenten-Konferenz	112
2.4.	Die Reichsvorstellungen Bayerns im Winter 1946/47 und das föderalistische Lager	115
2.4.1.	Ministerpräsidenten-Konferenz in Bremen und Wiesbaden	115
2.4.2.	Friedensvertrag und Verfassungspolitik	117
2.5.	Zusammenfassung	123
3.	Die Bizone, 2. Phase	126
3.1.	Die Münchner Ministerpräsidenten-Konferenz	127
3.2.	Der Aufbau der Frankfurter Bizonenorganisation	130
3.2.1.	Wirtschaftsrat	131
3.2.2.	Direktoren	131
3.2.3.	Exekutivrat	131
3.3.	Bayern und die bizonale Organisation	131
3.3.1.	Anfänge bizonaler Parteipolitik	134
3.3.2.	Direktorenwahl	135
3.4.	Zusammenfassung	140
3.5.	Kartoffelkrieg	144
3.5.1.	Bayern und die Ernährungskrise	144
3.5.2.	Bayerns Kampf gegen die Bizone	146
3.5.3.	Zusammenfassung	157
3.6.1.	Das Scheitern des Exekutivrates und die Umbildung der bizonalen Verwaltung	158

3.6.2. Die Demontage der staatsrechtlichen Pläne Bayerns seit dem Herbst 1947	161
---	-----

D) Zusammenfassung	165
--------------------------	-----

Anmerkungen zu den Seiten 12 bis 67	170
---	-----

Anmerkungen zu den Seiten 67 bis 169	210
--	-----

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BA	Bundesarchiv
BBV	Bayerischer Bauernverband
BGB	Bayerischer Gewerkschaftsbund
BICO	Bipartite Control Office
BV	Bayerische Verfassung
ELF	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
GS	Generalsekretär
GStAM	Geheimes Staatsarchiv München
IHK	Industrie- und Handelskammer
IZG	Institut für Zeitgeschichte
LT	Landtag
LV	Landesverband
MinELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
OMGB	Office of Military Government for Bavaria
OMGUS	Office of Military Government (US-Zone)
RGCO	Regional Government Coordinating Office
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
StAM	Stadtarchiv München
Stk	Bayerische Staatskanzlei
TO	Tagesordnung
VAW	Verwaltung für Wirtschaft
VELF	Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
VfZG	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
VO	Verordnung
ZBLG	Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte

Quellenverzeichnis:

Geheimes Staatsarchiv München (GStAM)

MA 130 001, 130 004, 130 008, 130 010, 130 019, 130 021, 130 030, 130 037,
130 048, 130 049, 130 066, 130 068, 130 077, 130 078, 130 086, 130 105,
130 161, 130 166, 130 169, 130 170, 130 270, 130 271, 130 436, 130 437,
130 438, 130 445, 130 446, 130 448, 130 451, 130 453, 130 487, 130 497,
130 518, 130 554, 130 556, 130 557, 130 560, 130 561, 130 487, 130 597,
130 714, 130 808, 130 811, 130 813, 130 882, 130 883.

LR 1, 7, 10, 16, 17, 18, 28, 35, 52, 53, 57, 103, 105, 161, 170, 171, 175, 180, 181,
184, 187.

Bev. St. 6, 7, 8, 16, 31, 32, 37, 49.

Institut für Zeitgeschichte (IZG)

ED 120/42, 58, 82, 122, 123, 127, 130a, 131, 133, 134, 136, 220, 226, 227, 280, 281,
282, 283, 284, 331.

ED 132/1, 2, 3, 7, 74, 75, 95, 105, 117, 118.

F 95

Historical Report

Stadtarchiv München (StAM)

Bürgermeister und Rat, 332, 389, 390, 391, 395, 1387

Akten des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Min ELF)

Ordner: Übersetzungen 1945
Bayern, Verschiedenes, Stuttgart 1947
Entwürfe zur Ernteerfassung 1947 und Ablieferung
Vieh, Fleisch 1947
Ohne Bezeichnung

Akten des Bayerischen Bauernverbandes (BBV)

Ordner: Militärregierung, Allgemein
Verfassungsgebende Landesversammlung
Gründung
Arbeitsgemeinschaft Bayer. Bauernverband – Bayer. Gewerkschaftsbund
Union und andere Parteien

Akten der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern (IHK)

Ordner: III A, 142

Landtagsarchiv München

Ordner: Länderrat, Stuttgart

Bayerische Staatskanzlei (Stk)

Ordner: AZ 1101 aus Bif 2

Archiv der SPD, Bonn

LV 102

Bundesarchiv Koblenz (BA)

Nachlaß Pünder, 228

Z1/14, 15, 28, 29, 189, 237, 242

Z6/1

Z6/I, 32, 65, 70, 72, 77, 90, 91, 234

Z4/130

Gedruckte Quellen:

- Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949. Bd. 1, September 1945 – Dezember 1946, bearbeitet von Walter Vogel und Christoph Weisz, München, Wien 1976.
- Amtliches Handbuch des Bayerischen Landtags. Hrg. vom Landtagsamt. München 1948.
- Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern, herausgegeben von Karl Bosl, Abt. III, Bd. 9, Die Regierungen 1945–1962. München 1976.
- Dokumente zum Aufbau des Bayerischen Staates, hrg. von der Bayerischen Staatskanzlei, München 1948.
- Fischer, Alexander (Hrg.), Teheran, Jalta, Potsdam. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der „Großen Drei“. Köln 1968.
- Niederschrift der ersten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses vom 21. bis 28. Februar 1946 in der Universität in München. München (1946).
- der zweiten Tagung am 9. April 1946 im Bayerischen Hof, München, Prannerstraße, München (1946).
- der dritten Arbeitstagung am 12. und 13. Juni 1946 in der Universität München. München (1946).
- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung. München 1946.
- Zwischen Befreiung und Besatzung. Analysen des US-Geheimdienstes über Positionen und Strukturen deutscher Politik 1945. Hrg. von Ulrich Borsdorf und Lutz Niethammer. Wuppertal 1976.

Literatur:

- Abelshauser, Werner, Wirtschaft in Westdeutschland 1945–1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone. Stuttgart 1975. (= Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 30).
- Aenderl, Franz Xaver, Bayern – Das Problem des deutschen Föderalismus, Altötting 1949.
- Albrecht, Willi (Hrg.), Georg von Vollmar, Reden und Schriften zur Reformpolitik. Ausgewählt und eingeleitet von Willi Albrecht. Berlin, Bonn, Bad Godesberg 1977.
- Badstübner, Rolf, Restauration in Westdeutschland 1945–1949, Berlin 1965.
- Baer, Fritz, Die Ministerpräsidenten Bayerns 1945–1962. Dokumente und Analyse. München 1971. (= ZBLG, Beiheft 3, Reihe B).
- Baumgartner, Joseph, Das Gewicht Bayerns in der abendländischen Kultur. Vortrag vom März 1954.
- Behr, Wolfgang, Sozialdemokratie und Konservatismus. Ein empirischer und theoretischer Beitrag zur regionalen Parteianalyse am Beispiel der Geschichte und Nachkriegsentwicklung Bayerns (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung. B. Historisch-politische Schriften), Hannover 1969.
- Benz, Wolfgang, Föderalistische Politik in der CDU/CSU, Die Verfassungsdiskussion im „Ellwanger Kreis“ 1947/48. In: VfZG 25 (1977) 776–820.
- Berberich, Walter, Die historische Entwicklung der Christlich-Sozialen Union in Bayern bis zum Eintritt in die Bundespolitik, Phil. Diss. Würzburg 1965.
- Beutler, Bengt, Das Staatsbild der Länderverfassungen nach 1945. Berlin 1973. (= Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 221).
- Bosl, Karl, Die historisch-politische Entwicklung des bayerischen Staates, in: Handbuch der historischen Stätten Deutschlands, Bd. 7, Bayern, S. XV – LXXI.

- Brecht, Arnold, Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preußens. Bonn 1949.
- Clay, Lucius D., Entscheidung in Deutschland, Frankfurt 1950.
- Cube, Walter von, Ich bitte um Widerspruch. Fünf Jahre Zeitgeschehen kommentiert. Frankfurt 1952.
- Deuerlein, Ernst und Gruner, Wolf D., Die politische Entwicklung Bayerns 1945 bis 1972. In: Spindler Max (Hrg.), Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV, 1. Teilband, München 1974, S. 538-664.
- Deuerlein, Ernst, Föderalismus, Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1972.
- Deuerlein, Ernst, CDU/CSU 1945–1947, Beiträge zur Zeitgeschichte, Köln 1957.
- Die Bayerischen Ministerpräsidenten der Nachkriegszeit (1945–1965). Heft 1: Fritz Schäffer, Heft 2: Wilhelm Hoegner. (= Historisch-politische Schriftenreihe des Neuen Presseclubs, München).
- Dietrich, Hermann, Auf dem Wege zum neuen Staat, Die deutsche Aufgabe. Stuttgart 1951.
- Dorn, Walter L., Inspektionsreisen in der US-Zone. Notizen, Denkschriften und Erinnerungen aus dem Nachlaß, übersetzt und herausgegeben von Lutz Niethammer (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte Nr. 26), Stuttgart 1973.
- Dorn, Walter L., Zur Entstehungsgeschichte des Landes Hessen, in: VfZG 6 (1958), S. 191-196.
- Ehard, Hans, Die europäische Lage und der Föderalismus, Redemanuskript, München 1948.
- Ehard, Hans, Bayerische Politik, Ansprachen und Reden des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard, ausgewählt und eingeleitet von Dr. Hans Schwend. München 1952.
- Ehard, Hans, Freiheit und Föderalismus, München 1947.
- Ehard, Hans, Festschrift zum 70. Geburtstag von Dr. Hans Ehard, hrg. von Hanns Seidel, München 1957.
- Erhard, Ludwig, Beiträge zu einer politischen Biographie, Festschrift zum fünfundsiebzigsten Geburtstag, Bonn 1971, hrg. von Gerhard Schröder, Alfred Müller-Armack, Karl Hohmann, Johannes Gross, Rüdiger Altmann.
- Eschenburg, Theodor, Regierung, Bürokratie und Parteien 1945–1959. Ihre Bedeutung für die politische Entwicklung der Bundesrepublik. In: VfZG 24 (1976), S. 58-74.
- Foelz-Schroeter, Marie Elise, Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945–1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit. Stuttgart 1974.
- Gabbe, Jörg, Parteien und Nation, Zur Rolle des Nationalbewußtseins für die politischen Grundorientierungen der Parteien in der Anfangsphase der Bundesrepublik. Meisenheim 1976. (= Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, hrg. von Heino Kaack, Bd. 15).
- Gimbel, John, Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945/1949, Frankfurt 1971.
- Grünwald, Wilhard, Die Münchner Ministerpräsidentenkonferenz 1947, Anlaß und Scheitern eines gesamtdeutschen Unternehmens, Meisenheim a. d. Glahn 1971 (= Marburger Abhandlungen zur Politischen Wissenschaft 21).
- Härtel, Lia, Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebiets, Stuttgart, Köln 1951.
- Haushofer, Heinz, Der bayerische Bauer und sein Verband. 25 Jahre Bayerischer Bauernverband. München, Basel, Wien 1970.
- Heyden, Friedrich von der, Um Volk und Reich. München oder Weimar, Grundfragen deutscher Verfassung. Seebuck 1946.
- Heydte, Freiherr August von der, Das weiß-blaue Buch zur deutschen Bundesverfassung und zu den Angriffen auf Christentum und Staatlichkeit der Länder. Regensburg 1948.

- Hoegner, Wilhelm, Georg von Vollmar — ein bayerischer Parlamentarier, in: Politische Studien 15 (1964) S. 53-64.
- Hoegner, Wilhelm, Sozialismus in bayerischer Tracht. Ein Portrait Georg von Vollmars zu seinem 100. Geburtstag, in: SZ vom 4./5.3.1950.
- Hoegner, Wilhelm, Der schwierige Außenseiter, Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten, München 1959.
- Jansen, Reinhard, Georg von Vollmar, Düsseldorf 1958.
- Kaack, Heino, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems. Opladen 1971.
- Kohn-Brandenburg, A., Das System der Provisorien, in: Europa-Archiv 1947, S. 616 ff.
- Kontanzer, Eberhard, Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969.
- Kritzer, Peter, Die bayerische Sozialdemokratie und die bayerische Politik in den Jahren 1918 bis 1923. München 1969 (= Neue Schriftenreihe des Stadtarchivs München, Heft 20).
- Laforet, Georg, Föderalismus und Gesellschaftsordnung, Augsburg 1947.
- Latour, Conrad F. und Vogelsang, Thilo, Okkupation und Wiederaufbau, Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944–1947. Stuttgart 1973. (Studien zur Zeitgeschichte).
- Lauffer, Heinz, Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1974.
- Maier, Reinhold, Ein Grundstein wird gelegt, Die Jahre 1945–1957. Tübingen 1947.
- Maier, Reinhold, Ende und Wende, Das schwäbische Schicksal 1944–1946, Briefe und Tagebuchaufzeichnungen, Stuttgart, Tübingen 1948.
- Mauch, Berthold, Die bayerische FDP. Portrait einer Landespartei 1945–1949. Phil. Diss. Erlangen 1965.
- Merkel, Peter H., Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1965.
- Mintzel, Alf, Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei. Opladen 1975. (= Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Bd. 26).
- Mintzel, Alf, Geschichte der CSU, Ein Überblick. Opladen 1977.
- Möckl, Karl, Die Struktur der Christlich-Sozialen Union in Bayern in den ersten Jahren ihrer Gründung, in: ZBLG 36 (1973), S. 719-753.
- Müchler, Günter, CDU-CSU. Das schwierige Bündnis. München 1976.
- Müchler, Günter, Zum frühen Verhältnis von CDU und CSU, in: Politische Studien 23 (1972), S. 595-613.
- Müller, Joseph, Bis zur letzten Konsequenz, Ein Leben für Frieden und Freiheit. München 1975.
- Murphy, Robert, Diplomat unter Kriegern, Zwei Jahrzehnte Weltpolitik in Sondermission, Berlin 1965.
- Narr, Wolf Dieter, CDU–SPD, Programm und Praxis seit 1945. Stuttgart, Berlin 1966.
- Nawiasky, Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, Handkommentar, München 1948.
- Zur christlichen Gesellschaftslehre, hrg. von Oswald von Nell-Breuning und Dr. Hermann Sacher, Villingen 1947 (= Beiträge zu einem Wörterbuch der Politik, Heft 1).
- Nell-Breuning, Oswald von, Kapitalismus und Sozialismus in katholischer Sicht, in: Frankfurter Hefte 2 (1947) 665-681.
- Niclauss, Karlheinz, Demokratiegründung in Westdeutschland, Die Entstehung der Bundesrepublik 1945–1949. München 1974.
- Niethammer, Lutz, Die amerikanische Besatzungsmacht zwischen Verwaltungstradition und politischen Parteien in Bayern 1945, in: VfZG 15 (1967), 153-210.
- Niethammer, Lutz, Entnazifizierung in Bayern, Säuberung und Rehabilitierung unter amerikanischer Besatzung, Frankfurt 1972.

- Arbeiterinitiative 1945. Antifaschistische Ausschüsse und Reorganisation der Arbeiterbewegung in Deutschland. Hrg. von Lutz Niethammer, Ulrich Borsdorf und Peter Brandt. Wuppertal 1976.
- Nolte, Ernst, Deutschland und der Kalte Krieg, München, Zürich 1974/78.
- Nyman, Olle, Der westdeutsche Föderalismus. Studien zum Bonner Grundgesetz. Stockholm 1960.
- Otto, Volker, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates, Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Düsseldorf 1971. (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 42).
- Pünder, Tilman, Das bizonale Interregnum, Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946–1949, Waiblingen 1966.
- Rohrbach, Justus, Im Schatten des Hungers, Dokumentarisches zur Ernährungspolitik und Ernährungswirtschaft in den Jahren 1945–1959, hrg. von Hans Schlange-Schöninghen, Hamburg und Berlin 1955.
- Rudzio, Wolfgang, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der britischen Zone. Zur Demokratisierung und Dezentralisierung der politischen Struktur: eine britische Reform und ihr Ausgang. Stuttgart 1968.
- Schönhoven, Klaus, Die Bayerische Volkspartei 1924–1932. (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 46), Düsseldorf 1972.
- Scholz, Manfred, Die Sozialdemokratische Partei in Nürnberg, Wurden die Chancen des Neubeginns genutzt? Nürnberg 1969.
- Schreyer, Klaus, Bayern – ein Industriestaat. Die importierte Industrialisierung. Das wirtschaftliche Wachstum nach 1945 als Ordnungs- und Strukturproblem, München, Wien 1969.
- Schuster, Dieter, Die deutschen Gewerkschaften seit 1945. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1973.
- Schuster, Rudolf, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte 1945–1963, München 1963. (= Forschungsinstitut der deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik e.V., Dokumente und Berichte, Bd. 20.).
- Schwarz, Hans Peter, Vom Reich zur Bundesrepublik, Deutschland im Widerstreit außenpolitischer Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1959, Neuwied, Berlin 1966.
- Schwend, Karl, Bayern zwischen Monarchie und Diktatur. Beiträge zur bayerischen Frage in der Zeit von 1918 bis 1933. München 1954.
- Seidel, Hanns, Die deutsche Aufgabe Bayerns. Freiheitliches Geistesleben und staatliche Ordnung. Vortrag im Kulturring christlich-sozialer Akademiker in der Aula der Universität München am 20.2.1958.
- Steininger, Rolf, Zur Geschichte der Münchner Ministerpräsidenten-Konferenz 1947, in: VfZG 23 (1975) 375-453.
- Stelzle, Walter, Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der bayerischen Oberpfalz um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert. Der Streit von Fuchsmühl. In: ZBLG 39 (1976), S. 488-540.
- Thranhardt, Dietrich, Wahlen und politische Strukturen in Bayern 1848–1953. Historisch-soziologische Untersuchungen zum Entstehen und zur Neuerrichtung eines Parteiensystems. Hrg. von der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 51), Düsseldorf 1973.
- Vogel, Walter, Westdeutschland 1945–1950, Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen, Teil I, Koblenz 1956, Teil II, Boppard 1964.
- Vogelsang, Thilo, Hinrich Wilhelm Kopf und Niedersachsen, Hannover 1963.

Vogelsang, Thilo, Das geteilte Deutschland, München³ 1969.

Vogelsang, Thilo, Die Bemühungen um eine deutsche Zentralverwaltung 1945/46, in: VfZG 18 (1970), S. 510-528.

Wagner, J., Deutschland nach dem Krieg, Bochum 1975.

Walper, Karl Heinz, Föderalismus. Berlin 1966.

Weisz, Christoph, Deutsche Überlegungen zur Bizone, Erich Rossmanns Reise in die britische Zone im August 1946. In: VZG 22 (1974) 104 ff.

Wieck, Hans Georg, Die Entstehung der CDU und die Wiedergründung des Zentrums im Jahre 1945, Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Heft 2, Düsseldorf 1953.

Winkel, Harald, Die Wirtschaft im geteilten Deutschland 1945–1970. Wiesbaden 1974.

Zimmermann, Werner Gabriel, Bayern und das Reich 1918–1923. Der bayerische Föderalismus zwischen Revolution und Reaktion. München 1953.

Zink, Harald, The United States in Germany 1944–1955, Princeton, New Jersey, Toronto, London, New York 1957.

1. GRUNDSTRUKTUREN: DIE BAYERISCHEN TRADITIONEN

Mit der vielzitierten „Stunde Null“ verbindet sich für viele Deutsche der Zusammenbruch des Hitler-Reiches, das Ende des Weltkrieges, Not und Elend, die Reduzierung des menschlichen Lebens auf die Erhaltung der menschlichen Existenz.

Auf der anderen Seite deutet dieser Begriff an den Neuaufbau Deutschlands aus dem alle Bereiche der Existenz umfassenden Trümmerfeldes zu einer nie dagewesenen Blüte; kurz, die „Stunde Null“ bezeichnet den Beginn einer Skala, die vom Nichts in eine positive Zukunft führt. *scheint!*

Die historische Forschung hat erwiesen, daß der Zusammenbruch des Dritten Reiches keineswegs einen absoluten Neuanfang für die Deutschen brachte, historisch gewachsene Strukturen und Kontinuitäten die Destruktion überdauert hatten und zum Kern des Neuaufbaues Deutschlands sublimierten. Dies gilt für Deutschland, und natürlich auch für Bayern. Gerade Bayern hat in den Jahren nach 1945 einen politischen Anlauf genommen, dessen Spuren weit in seine Vergangenheit zurückgreifen. Der Zusammenbruch der deutschen Staatlichkeit im Zweiten Weltkrieg gab der bayerischen Politik Gelegenheit, einen Neuanfang zu versuchen, der traditionellen Strukturen bayerischer Politik zum Tragen verhelfen sollte. Ein Faden wurde wieder aufgenommen, der bereits in der Weimarer Republik gerissen zu sein schien. Die Untersuchung bayerischer Politik im Vorfeld der Bundesrepublik Deutschland macht es erforderlich, eine Bestandsaufnahme der Wurzeln einer „bayerischen Staatsideologie“ zu versuchen, um von ihr aus bayerische Politik in den bizonalen Organen, den Vorreitern einer neuen staatlichen Ordnung Deutschlands, zu analysieren.

1.1. Historische Kontinuitäten des Staates

Eine Grundkomponente bayerischer Politik in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg war die Rückbesinnung auf die staatlichen Traditionen Bayerns im Laufe seiner Geschichte.¹⁾

Als Mittelstaat zwischen den Großmächten Preußen und Österreich-Ungarn war es das Grundanliegen jeder bayerischen Politik, Bayerns eigenstaatliche Existenz zu sichern und vor den Hegemoniebestrebungen der mächtigen Nachbarn die volle staatliche Souveränität zu erhalten. Dieser ideologischen Grundlage der Eigenstaatlichkeit, dem „Selbsterhaltungstrieb“ Bayern, mußte sich alle Politik unterordnen. Zum Eigenstaatsbewußtsein gesellte sich Anfang des 19. Jahrhunderts ein ausgeprägter Zentralismus im Inneren mit dem Ziel, alle Kräfte des Landes zu konzentrieren, um in der Auseinandersetzung zwischen Habsburg und Hohenzollern nicht aufgegeben zu werden.

In seinem altbayerischen Kern reicht der bayerische Staat weit in das Mittelalter zurück und leitet seither ungebrochene staatliche Kontinuität ab. Mannigfache Verbindungen politischer Art zu den späteren fränkischen und schwäbischen Landesteilen haben deren schnelle Assimilation vorgeformt. Durch Napoleon gewann Bayern seine heutige Gestalt, wurde das Kurfürstentum zum Königtum. Bis zum ausgehenden 19. Jahrhundert entwickelte das Wittelsbacher Königshaus eine beachtliche Integrationskraft und trug neben der Zentralisierung des Staates durch Montgelas nicht unwesentlich dazu bei, daß die bayerische Staatsidee auch im Volk sich tief verwurzelte. Die gegenüber ihren altbayerischen Verwandten politisch beweglicheren Franken und Schwaben spielen eigentlich bis heute in der Staatsverwaltung eine entscheidende Rolle.²⁾

Unter Bismarck wurde die Habsburger Monarchie aus dem Reiche gedrängt, die „klein-deutsche Lösung“ bahnte sich an. Ihrem nationalen Impetus konnte sich Bayern nicht entziehen. Das Bismarck'sche Reich war ein Zusammenschluß souveräner Gliedstaaten, der den einzelnen Mitgliedern ihre staatliche Souveränität garantierte, in den abgetretenen Kompetenzen weitgehendes Mitspracherecht. Doch war Bayern nicht mehr voll souverän, der preußische Hegemonialanspruch versuchte, die Eigenstaatlichkeit der Gliedstaaten zurückzudrängen.

In dieser Lage verband sich die bayerische Eigenstaatsideologie mit dem Gedankengut des Föderalismus, der die Wahrung der Staatspersönlichkeit auch in einem Staatsverband gewährleisten sollte, in dem ein Bundesstaat — Preußen — das absolute Übergewicht besaß.³⁾ In Bayern gingen Föderalismus und Eigenstaatsdenken eine Symbiose ein, deren Elemente nur schwer differenzierbar wurden.⁴⁾

cf. Nationalismus d. Deutschen Reichs

Auf Dauer konnte sich Bayern nicht oder nur sehr schwer behaupten. Schon in der Zeit des Kaiserreiches trat das föderative Element des Staatsaufbaues zunehmend in den Hintergrund. In der Weimarer Republik mußten sich dann die Gliedstaaten — man nannte sie jetzt Länder — mit einer ständig schrumpfenden Restsouveränität begnügen. Ein zentralisierter Reichsaufbau hatte sich durchgesetzt. Die Herrschaft Hitlers brachte das endgültige Ende der Länder, die Auflösung jeglicher eigenstaatlicher Souveränitätsrechte.⁵⁾

Das eigenstaatliche Leben Bayerns war beendet, und dies endgültiger, als man es sich hatte vorstellen können.

Doch schon kurz nach dem amerikanischen Einmarsch in Bayern zeigte sich, daß bayerische Staatstradition nur verschüttet war; sie erwachte zu neuem, energischem Leben. In Abkehr vom pervertierten Nationalismus Hitlers formierten sich partikularistische und separatistische, auch monarchische Strömungen in Bayern. Die meisten Politiker, die nach dem Kriege in Bayern um Einfluß kämpften, beriefen sich auf eigenstaatliche und föderalistische Traditionen des Landes.

Das Reich existierte zumindest in der Praxis nicht mehr und das bot dem wiedererwachenden politischen Leben in Bayern eine gute Gelegenheit, in dem politischen Vakuum die bayerische Eigenstaatlichkeit wieder entstehen zu lassen, vom Reich „okkupierte“ Rechte wieder zurückzuerobern.⁶⁾

Diesen restaurativen Ansatz zu verwirklichen, boten sich gute Voraussetzungen für eine bayerische Politik. Wohl kündigten sich nach dem Kriege zunächst große Neuerungen an, Diktatur und Krieg hatten vor allem in der Kriegsgeneration ihre Spuren hinterlassen, wohl war die amerikanische Besatzungsmacht festen Willens, in großem Stil alte Strukturen zu zerschlagen, Neues entstehen zu lassen. Doch in wesentlichen, für eine bayerisch-eigenständige Politik unerlässlichen Punkten, war die Kontinuität über Hitler-Zeit und Krieg hinaus erhalten, konnte sich die politische Tradition weiterhin auf hergebracht-festem Grund entfalten.

1.2. Territoriale Kontinuität

Offiziell wurden Länder in der US-Zone erst durch Proklamation II. der amerikanischen Militärregierung vom 19. September 1945⁷⁾ eingerichtet. Die Regierungsbildungen zogen sich bis in den Oktober hinein.⁸⁾ Das Land Bayern allerdings wurde bereits Ende Mai geschaffen mit der Begründung, Bayern sei das einzige intakte Land der amerikanischen Zone.⁹⁾ Am 28. Mai 1945 erhielt Fritz Schäffer seine einstweilige Ernennung zum bayerischen Ministerpräsidenten.¹⁰⁾

Das Land Bayern ist von den Amerikanern im wesentlichen in seinen traditionellen Grenzen wiederhergestellt worden. Abgetrennt wurde die bayerische Pfalz, weshalb Schäffer sein Kabinett als Anspruch auch Regierung „Bayerns rechts des Rheins“¹¹⁾ nannte, und der Landkreis Lindau, der der französischen Zone zugeschlagen wurde.

Die Restaurierung Bayerns in seinen alten Grenzen brachte mehrere Vorteile für die bayerische Politik:

Die bayerische Auftragsverwaltung unter Fritz Schäffer konnte beim Aufbau des Landes auf gewachsene, traditionsreiche Strukturen zurückgreifen, die mehr als nur rudimentär die nationalsozialistische Zeit überstanden hatten.¹²⁾

Vor allen anderen Ländern verhalf dies Bayern zu einem wichtigen zeitlichen Vorsprung.¹³⁾ Zu einer Zeit, als in den meisten übrigen Gebieten regionale Subzentren politische Kontrolle auszubilden begannen und sich gegen übergeordnete Zusammenfassung wehrten, als die Regionen stritten um die Zugehörigkeit zu noch vage im Raum stehenden zukünftigen Ländern, konnte in Bayern bereits wieder Politik in und für einen Großraum gemacht werden.¹⁴⁾

Die Erhaltung der territorialen Kontinuität und ihrer überkommenen Strukturen verschaffte der bayerischen Politik dazu einen hohen technischen Vorsprung beim Aufbau der Landesverwaltung. Wo anderwärts heterogene politische Strukturen erst gesichtet und mühsam auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden mußten, konnte man in Bayern an die verwaltungstechnische Durchdringung des gesamten Landes gehen. Dies zumal, als die Amerikaner eine tiefgreifende Umgestaltung des herkömmlichen Beamten- und Verwaltungsapparates nicht durchsetzen konnten, die alten, noch vorhandenen Strukturen sich behaupteten.¹⁵⁾

Dazu konnte sich die bayerische Regierung auf bekannte, geschichtlich gewachsene landmannschaftliche, soziale, wirtschaftliche Verbindungen stützen, was ihre Arbeit ungemein erleichterte. Auch die politische Kultur war, mit einigen Abstrichen, erhalten geblieben. Politische Zielvorstellungen konnten wenigstens mit der schweigenden Zustimmung der Masse der Bevölkerung projiziert werden. Dies verschaffte den ersten bayerischen Regierungen auch ohne die notwendige demokratische Legitimation durch das Volk einen psychologischen Rückhalt, der nicht unterschätzt werden darf.

1.3. Kontinuität der Wirtschafts- und Sozialstruktur

Ein traditionelles Element des bayerischen Staates war die Wirtschaftsstruktur. Sie bildete keine Voraussetzung für die Ausformung bayerischer Politik, erwies sich aber bald als Hilfsmittel von eminenter Bedeutung.

Seit alters her war Bayern ein agrarisch bestimmter Staat. Und es ist den besonderen Bedingungen der unmittelbaren Nachkriegszeit zuzuschreiben, daß die Agrarwirtschaft noch einmal und nie erwartet für den Staat Bayern zum bedeutenden Faktor der politischen Entwicklung werden sollte.

Mit der Abtrennung der deutschen Ostgebiete ging etwa 25 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche für Deutschland verloren, was um so schwerer wog, als diese Gebiete ihrer geringen Besiedelung wegen das größte landwirtschaftliche Überschußland des Reiches darstellten und rund zu einem Drittel an der deutschen Nahrungsmittelerzeugung beteiligt waren. Das Nahrungsmitteldefizit wurde erhöht durch die Abriegelung des ebenfalls teilweise dünn besiedelten Gebietes der sowjetischen Zone und die seit dem Kriegsende in die Westzonen einströmenden Flüchtlingsmassen.

Hatte man im Gegensatz zum ersten Weltkrieg während des zweiten nicht gehungert, da man Lebensmittel aus den eroberten Gebieten eingeführt hatte, so drohte der Hunger nach dem Ende des Dritten Reiches zu katastrophaler Bedeutung heranzuwachsen.

Bayern war das größte landwirtschaftliche Erzeugungsgebiet der drei Westzonen, ernährungsautark und produzierte trotz einströmender Flüchtlingsscharen noch Überschüsse, die an andere Länder abgegeben werden konnten.

Die bayerische Regierungsspitze erkannte sehr bald das politische Kapital, das in Lebensmittelautarkie und Nahrungsmittelüberschüssen angesichts des drohenden Hungers im Reich steckte. Zunächst versuchte man auf dem Wege der Kompensation¹⁶⁾ Lebensmittel gegen Industrieprodukte anderer Länder einzutauschen, auch Rohstoffe und Halbfabrikate für die bayerische Verarbeitungs- und Veredelungsindustrie zu erhalten.¹⁷⁾ Doch im Winter 1945/46, als nach dem Scheitern der gesamtdeutschen, in Potsdam vereinbarten Zentralverwaltungen die organisatorischen Zusammenschlüsse auf zentraler und bizonaler Ebene präjudizierenden Charakter für einen künftigen Reichtsaufbau zu zeigen schienen, setzte Bayern seine Nahrungsmittelüberschüsse gezielt ein, um politische Zugeständnisse anderer Länder bezüglich der Reichsgestaltung in bayerisch-eigenstaatlichem Sinne zu erhalten. Schließlich trug man auch den Kampf gegen die zentralistischen Bestrebungen der bizonalen Verwaltungen in den Jahren 1947 und 1948 weitgehend auf dem landwirtschaftlichen Sektor aus. Die bayerische Eigenstaatspolitik setzte die Agrarstruktur des Landes und ihre praktischen Vorteile in der Notzeit für die Erringung ihrer spezifischen Ziele ein; man könnte sagen, die Kräfte des ganzen Landes wurden gebündelt auf das Ziel ausgerichtet, auf die Entstehung des neuen Staates entscheidenden Einfluß zu nehmen.

Die Sozialstruktur Bayerns war, seinen wirtschaftlichen Bedingungen gemäß, agrarisch geformt. An der Landwirtschaft orientierte Lebensweise und Kultur bestimmten den sozialen Rahmen, wie dies schon vor dem ersten Weltkrieg der Fall war.

Die industrielle Revolution hatte Bayern wenig tangiert, Industriegebiete hatten sich nur um die großen Städte gebildet.¹⁸⁾ Die Arbeiterschaft war dadurch isoliert, andererseits blieb sie weitgehend in ihre bäuerliche Umwelt und Herkunft eingebettet. Im Ganzen hatte die Industrialisierung nur wenig Einfluß auf die Sozialstruktur genommen.

Nicht die Industriearbeiter rückten nach den Weltkriegen politisch nach links, den treibenden Einfluß übte die Landwirtschaft aus. Nach 1945 drückte sich das darin aus, daß die landwirtschaftliche Interessenvertretung, der Bauernverband, der CSU eine soziale Programmatik aufzwang.¹⁹⁾

Der Linksdrall der im Konservatismus eingebetteten Landwirtschaft allerdings blieb im Rahmen und konnte von den Parteien leicht kanalisiert werden. An dieser traditionell gefügten konservativen Sozialstruktur hatte die katholische Kirche, die den größten Teil Bayerns über Jahrhunderte beinahe unumschränkt beherrschte und deren intransigente Autorität erst durch die einströmenden Massen der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen gemildert wurde, einen nicht zu unterschätzenden Anteil. Die Sozialstruktur Bayerns änderte sich erst mit der Industrialisierung der fünfziger Jahre, wobei auch hier festgestellt werden muß, daß bayerisch-bäuerliche Kultur sich als so lebenskräftig erwiesen hat, daß sie ohne großen Schaden zu erleiden, die neuen Einflüsse absorbieren konnte. Die Industrialisierung der 50er Jahre ist in hohem Maße von den bayerischen „Neubürgern“ getragen worden.²⁰⁾

1.4. Strukturelle und personelle Verwaltungskontinuität

Ein weiterer Faktor der Kontinuität über das Ende der nationalsozialistischen Zeit hinaus war das Beamtentum. Es hatte schon die Zäsuren von 1918/19 und 1933 unbeschadet überstanden.²¹⁾ Seine Verwaltungserfahrung und hohe fachliche Qualifikation konnte bei dem vollständigen Zusammenbruch staatlichen Lebens auch jetzt nicht entbehrt werden.

Die amerikanische Militärregierung war knapp an Personal. Im Rahmen ihres Konzeptes der „indirect rule“ wollte sie eine deutsche Regierung auf demokratischer Grundlage schaffen²²⁾, Kontrolle nur von oben durchführen. Unter dem Zwang, Not und Zerstörung so schnell wie möglich unter Kontrolle zu bringen, griff man auf die alten Verwaltungsstrukturen zurück, und besetzte sie mit erfahrenen Berufsbeamten.²³⁾ Auch in den Spitzenpositionen der deutschen Verwaltung setzte sich diese Tendenz durch.²⁴⁾

Nicht nur die amerikanische Militärregierung war an einem schnellen Aufbau der Verwaltung interessiert. Die Intentionen der von der Militärregierung ernannten deutschen Verwaltungsspitzen, z.B. Fritz Schäffers, deckten sich durchaus mit den Zielen der Besatzungsmacht.²⁵⁾

Der Zusammenbruch aller staatlichen Organisation, das drohende Chaos, machten einen raschen Verwaltungsaufbau aus praktischen Erwägungen zum ersten Ziel.²⁶⁾ Und wie die Praktiker der Besatzungshierarchie baute Schäffer auf die Kontinuität der Verwaltung, rechnete damit, daß das Berufsbeamtentum das Dritte Reich relativ unbeschadet überstanden hatte. Doch diese Wiederbelebung überkommener Verwaltungsstrukturen und der Rückgriff auf erfahrene Verwaltungsfachleute²⁷⁾ hatte auf bayerischer Seite auch massive politische Motive.

Eine rasche Konsolidierung der bayerischen Staatsverwaltung mußte dem bayerischen Staat den Vorsprung bringen, der sich im Rahmen der bayerischen Eigenstaatspolitik ausnutzen ließ. Der Druck, den ein innenpolitisch konsolidiertes Land Bayern auf die sich erst formierenden, z.T. aus der Retorte entstehenden anderen Länder der Besatzungsgebiete ausüben konnte, um seine Ziele durchsetzen zu können, die Attraktion Bayerns auf diese Länder, die erst Traditionen bilden mußten, war nicht zu unterschätzen. Außerdem lag es im ureigensten Interesse bayerischer Politik, mittels einer starken und straffen Verwaltung den bayerischen Anspruch auf die übernommenen Reichsaufgaben zu manifestieren.

Die Militärregierung hatte Schäffer den Auftrag gegeben, die Staatsverwaltung in Bayern wiederaufzubauen und ihm dabei doch gewissen Handlungsspielraum gewährt. Die Absicht Schäffers, die Verwaltung so schnell und effektiv wie möglich zu erstellen, brachte ihn allerdings sehr bald in Konflikt mit den Entnazifizierungsbestimmungen der Amerikaner, für deren Durchführung er ebenfalls verantwortlich gemacht war.²⁸⁾ Das Beharrungsvermögen der Berufsbeamtenschaft hatte auch das Dritte Reich überdauert, doch dabei war das Beamtentum korumpiert worden. Eine exakte Durchführung der Entnazifizierung hätte einem guten Teil der Beamten die Wiederverwendung untersagt, ein schneller Wiederaufbau der Landesverwaltung unter einer eingespielten Beamtenschaft wäre undurchführbar gewesen. Schäffer entschied sich für die Verwaltung und gegen die Entnazifizierung, zumal auch seine persönliche Meinung dem Entnazifizierungskonzept der USA entgegenstand.²⁹⁾ Schäffers Opposition gegen dieses amerikanische Entnazifizierungskonzept führte zu seiner Entlassung im September 1945 und zur Ernennung Wilhelm Hoegner zu seinem Nachfolger.³⁰⁾ Hoegner mußte zunächst den strengen Entnazifizierungsbestimmungen der Militärregierung nachgeben, doch spätestens nach dem endgültigen Scheitern der auf der Potsdamer Konferenz vereinbarten Zentralverwaltungen für Gesamtdeutschland ließ die Militärregierung die Zügel lockern³¹⁾ und der Ministerpräsident konnte den planvollen Ausbau der Verwaltung weiterführen.

Das gewachsene, hoch qualifizierte Beamtentum gewann für Bayern in den Jahren bis 1949 enorme Bedeutung und war als Element der Kontinuität einer der Träger traditioneller bayerischer Eigenstaatspolitik.

Denn mit der Restaurierung des Beamtentums wurde die Staatsverwaltung von einem Personenkreis getragen, der in hohem Maße von dem Kampf Bayerns gegen das Reich in der Weimarer Republik geprägt war. Dieses Bewußtsein konnten die Beamten bruchlos auf die neue Staatlichkeit Bayerns nach 1945 übertragen. Die alte Frontstellung blieb erhalten.

Zudem erwies sich die Erneuerung des Berufsbeamtentums in seinem Beharrungsvermögen als wichtige Antriebskraft, einmal aus der Erbmasse des zerschlagenen Reiches zurückgewonnene Kompetenzen nicht wieder aufzugeben.

Das retardierende Element der Beamtenschaft präjudizierte zusammen mit den aus der Weimarer Zeit überkommenen Politikern den Aufbau der Staatsverwaltung in traditionell zentralistischem Gefüge.

1.5. Personelle Kontinuität der Politiker

Über alle Traditionen und Kontinuitäten der bayerischen Staatlichkeit hinweg, die den Boden bereiteten für eine neue Ausformung bayerischer Politik, bildeten die handelnden Personen dieser Politik einen nicht zu unterschätzenden Rahmen für traditionelle politische Vorstellungen.

Die bayerischen Politiker aus der Weimarer Republik hatten sich während des Dritten Reiches zum größten Teil zurückgezogen. In der inneren Emigration oder im Exil hatten sie die Zeit der Diktatur überdauert. Nach dem Einmarsch der Amerikaner waren viele von ihnen wieder aufgetaucht, um sich erneut politisch zu engagieren.

Dieser Politikerkreis hatte seine vielfältigen Erfahrungen über das Dritte Reich gerettet, dabei erhielt er jedoch keine Möglichkeit, diesen Erfahrungsschatz auszubauen, zu vergrößern oder zu modifizieren. Es blieb nur die Möglichkeit zu einer reflektierenden Rückschau, die durch die Perspektive des Erlebnisses der Diktatur und der Pervertierung von Nationalismus und Demokratie gefiltert einen Neuansatz fand, der durch moralisch-ethische Kategorien leicht einer Verabsolutierung anheim fallen konnte. Der demokratische Grundkonsens hatte sich in kämpferischer Hinsicht verstärkt, der ideologische Ansatz dazu aber verhärtend differenziert. Diese Tatsache wurde durch das soziale Engagement der unmittelbaren Nachkriegszeit nur vorläufig vertuscht. Dies gilt vor allem für das Verhältnis zwischen den Parteien.

Auf der anderen Seite aber hatte die politische Szene durch ein „Einschub“ der 12jährigen Diktatur keine Verjüngung erfahren, die altgedienten Politiker hatten nur beschränkt politische Entwicklung nachvollziehen können. So wirkte sich die Zeit der Weimarer Republik verstärkt aus. Die Politik Bayerns in jener Zeit hatte sich intensiv um den Konflikt der Landesinteressen mit dem Reich gewidmet³²⁾, in diesem Konflikt waren die alten Politiker führend engagiert gewesen und hatten in ihren Augen die Auseinandersetzung verloren. Was Wunder, wenn sich 1945 die Idee verfestigte, daß der für Bayern negative Ausgang dieses Konfliktes Schuld daran trage, daß Hitler an die Macht habe kommen können. Denn die Frage, wie dies alles habe geschehen können und welche Fehler gemacht worden waren, war Allgemeingut aller handelnder Männer der Nachkriegszeit.

Von diesen Überlegungen her war bei dem genannten Kreis von Politikern die Restauration einer bayerisch-eigenstaatlichen Politik, deren alte Tradition abrupt abgebrochen und nie ganz verwunden worden war, fundamental angelegt.

Ein weiterer Zirkel von Politikern Nachkriegsbayerns rekrutierte sich aus der sogenannten „Frontgeneration“. Diese „junge Garde“ hatte zwar im Bayern der Weimarer Republik erste politische Erfahrungen gesammelt, ihre wesentliche Prägung erlebte sie allerdings im Kriege. Das Fronterlebnis bescherte Denkkategorien, die eine Ideologisierung der Anschauungen eher ablehnten, technokratischen und pragmatischen Lösungen zuneigten. Dies soll nicht meinen, daß fundamentale Überzeugungen nicht Platz hatten, doch sie

wurden eher individuell gesehen, respektiert, und bildeten kein Hemmnis zu einer übergeordneten Verständigung.

Dies ging Hand in Hand zumindest mit einer tendentiellen Ablehnung der alten Politiker, deren „Versagen“ und deren politische Ideologisierung dem Aufkommen der Diktatur Vorschub geleistet hatte. Diese Aussagen allerdings gelten nicht unbedingt, deuten jedoch tendentiell die Richtung an, in der der Generationenkonflikt auf politischem Gebiet sich in den ersten Jahren nach 1945 auswirkte.

Der politische Gestaltungswillen der Agierenden fand zumindest in der Praxis eine „tabula-rasa“-Situation vor. Alle politischen Funktionen und Modelle waren außer Kraft gesetzt oder in Auflösung begriffen. Sehr bald schon zeigte sich, daß der amerikanische Gestaltungswille für die deutsche Szene sehr wohl beeinflußt werden konnte, ja, daß ein einheitliches und verbindliches Modell amerikanischer Besatzungspolitik nicht existierte. Sobald die deutschen Möglichkeiten erkannt waren, setzte der Kampf ein um Ausgangspositionen zur Durchsetzung eigener politischer Perspektiven. Nicht so sehr in der bayerischen Innenpolitik, denn hier mußte man sich den Sachzwängen beugen. Desorganisation, Hunger, Elend, Zerstörungen schrieben den ersten Aufbauweg einigermaßen fest und in dieser Beziehung waren auch die amerikanischen Pläne fest umrissen. Die Verhütung von Seuchen, Hungersnot, Unruhen oder Aufruhr war ziemlich das einzige feste Konzept einer anfänglichen amerikanischen Deutschlandplanung.³³⁾

Anders im Außenverhältnis Bayerns zum Reich und zu den anderen deutschen Ländern. Hier war die Unsicherheit der amerikanischen Militärregierung allenthalben zu spüren, die Uneinigkeit der Alliierten untereinander deutlich zu erkennen. Hier setzte auch der politische Wille in Bayern ein und hier sollte er erste und große Erfolge erzielen.

Die verschiedenartigen Erfahrungswerte der bald auf bayerischer Seite agierenden Politiker, die sich in verschiedener Weise mit den Traditionen bayerisch-politischer Kultur verbanden, schufen im Bayern der ersten Nachkriegsjahre eine politische Situation, die sich nicht in Einklang bringen ließ mit dem wiedererstandenen Parteiensystem und der sich ausformenden Parteiendemokratie.

Die dargestellte Front zwischen den verschiedenen Politikern verlief im wesentlichen quer durch die Parteien, so daß es bis 1948 zu offenen und verdeckten Koalitionssituationen kam, die ohne Berücksichtigung des Dargestellten kaum zu verstehen sind.³⁴⁾

1.6. Zusammenfassung

Der Zusammenbruch des Hitler-Reiches brachte für das Land Bayern wohl beträchtliche Veränderungen und Einschnitte mit sich. Veränderungen materieller Art durch die großen Zerstörungen, die der Weltkrieg im wirtschaftlichen wie auch persönlichen Bereich zurückließ, Einschnitte geistiger Art, die sich in der kritischen Überprüfung der jüngsten Vergangenheit und einer ethisch-moralischen Neubesinnung ausdrückten.

Doch war das Ende des Krieges nicht die große „Stunde Null“ für Bayern, als die viele Bürger aus ihrem eigenen Erleben heraus den Untergang des Dritten Reiches empfanden.

Auf allen Stufen menschlicher Existenz knüpften sich Bande zur Vergangenheit, personale, materielle und geistige. Das Erbe der Geschichte war nicht nur nicht vergessen, sondern zeigte sich in vielen Bereichen real vorhanden und existent. Das Agrarland Bayern, von der eigenen und alliierten Kriegsmaschinerie relativ weniger wirtschaftlich verwundet als z.B. deutsche Industriereviere, hatte den Krieg ziemlich gut überstanden. Die Schäden für die Wirtschaftsstruktur waren geringer als anderwärts. Im Gegenteil, die wirtschaftlichen Restriktionen der Alliierten, die sich vor allem auf industriellem Sektor auswirkten, und die Hungersnot, die nach dem Zusammenbruch das Reichsgebiet zu überfallen drohte, verschaffte der traditionellen Agrarwirtschaft Bayerns einen Stellenwert, der weit über ein jemals erwartetes Maß hinausging.

Die sozialen Strukturen Bayerns hatten durch das Dritte Reich eine Nivellierung erfahren. Der Krieg schwemmte viele Menschen nach Bayern und die einströmenden Flüchtlinge nach Kriegsende belasteten die Sozialstruktur schwer. Doch dies wurde in den ersten Nachkriegsjahren überdeckt von einer Reduzierung aller sozialen Bindungen und Abhängigkeiten auf das bloße Sichern der eigenen Existenz. Als in den fünfziger Jahren die angelegten Konfliktsituationen aufzubrechen drohten, wurde diese Bewegung aufgefangen durch die Industrialisierung Bayerns, die in hohem Maße von den „Neubürgern“ getragen wurde, natürlich auch weiter verdeckt durch das ungehemmte Streben der Bürger nach privatem Wohlstand im Wirtschaftsboom. Insgesamt haben sich die sozialen Strukturen gut erhalten über die Schreckenszeit. Die sozialen Komponenten einer agrarisch orientierten Wirtschaftswelt haben die Zeit überdauert. Dies um so mehr, als bei der schlechten Ernährungslage landwirtschaftliche Strukturen neue Wertigkeit bekamen, die Verbindungen auch der Städter zum flachen Land neue Bedeutung erlangte.³⁵⁾

Im politischen Bereich haben sich eine ganze Anzahl Kontinuitäten über die Hitler-Herrschaft gerettet. Am Beharrungsvermögen der altgedienten und bewährten Berufsbeamtenschaft sind die unsicheren verwaltungstechnischen und demokratisierenden Aktionen der amerikanischen Militärregierung gescheitert. Die Verwaltungsreste haben sich bald wieder zu einer relativ gut funktionierenden Maschinerie zusammengeschlossen, die – von der Notzeit begünstigt – zentralistische Traditionen wieder aufleben ließ. Die personelle Kontinuität eines großen Teils der Beamtenschaft erstreckte sich auch auf die Bereiche der unmittelbaren Politik. Politiker der Zeit von Weimar kehrten in die Arena zurück, geläutert durch das Erlebnis der Diktatur, doch mit dem Erfahrungsschatz bayerischer Politik der zwanziger Jahre im Hintergrund. Gefördert wurde diese Tendenz auch durch die Amerikaner, die mit der Berufung von Politikern der Weimarer Zeit ihre Demokratisierungsabsichten unterstreichen wollten.

Auf diesen traditionellen Fundamenten entwickelte sich der bedeutendste Antrieb künftiger bayerischer Politik, das neuerstandene bayerische Eigenstaatsbewußtsein.

Gedemütigt in den verlorenen Auseinandersetzungen mit der Demokratie von Weimar, unterdrückt von der zentralistischen Kriegsmaschinerie Hitlers, erlebte die bayerische Eigenstaatsideologie nach 1945 eine neue Renaissance und war fest entschlossen, in dem politischen Vakuum der Nachkriegszeit verlorenes Terrain wieder gut zu machen, wenn möglich, seinem Selbstverständnis reichsweite Geltung zu verschaffen. Die frühzeitige Wiedererrichtung des bayerischen Staates in seinen wesentlichen territorialen Grenzen bildete dazu eine weitere unabdingbare Voraussetzung. Ein geschlossener, in sich ruhender Staat, in diesen unruhigen Zeiten fest verwurzelt in seinen Traditionen, brach auf, um in diesem zerrissenen Reich sein politisches Gewicht wieder zur Geltung zu bringen.

1.7.1.DIE ANFÄNGE BAYERISCHER POLITIK

Als die amerikanischen Besatzungsbehörden den bayerischen Staat wieder ins Leben riefen,³⁶⁾ lag das politische Leben des Landes noch brach. Zu kurz vorher waren die Besatzungstruppen einmarschiert, zu stark noch war der Schock des Erlebten, zu unsicher war die Zukunft. Die Amerikaner selbst ließen noch kein politisches Konzept erkennen, nach dem sie Bayern und die übrige Besatzungszone verwalten und regieren wollten.³⁷⁾

Die oben angedeuteten Kontinuitäten hatten noch kaum Zeit gefunden, vom Volke wiederentdeckt zu werden, geschweige denn, einen wirkungsvollen Ansatz zur Durchsetzung ihrer Perspektiven zu finden. Die Anfänge der bayerischen Politik unter Fritz Schäffer, auch noch unter Wilhelm Hoegner, waren gekennzeichnet von dem Bestreben, eine Neuausformung bayerischer Kontinuitäten zu versuchen und einen wirkungsvollen Rahmen dafür zu finden, wie traditionsgebundene Politik am besten sich entfalten könne.

Es kann hier festgestellt werden, daß es den deutschen Politikern in Bayern sehr schnell gelungen ist, einen festen Boden für ihre Politik zu finden. Und – hier vorausgesetzt, was später im Einzelnen dargelegt werden soll – da die neue bayerische Politik sich sehr stark an die Traditionen herkömmlicher bayerischer „Außenpolitik“ anlehnte, waren auch Ziel und Perspektive dadurch festgelegt. Das Reichsgebiet war in Besatzungszonen – eingeteilt nach Praktikabilität und auf dem Reißbrett – zergliedert, für die praktische Politik existierte momentan kein Reich, die Zukunft Deutschlands war ungewiß. Andererseits aber vermochte kein Deutscher so recht an das endgültige Ende des Reiches zu glauben; man rechnete fest mit seinem Wiedererstehen. Auch die Alliierten dachten nicht an eine Zerschlagung des Reiches. Doch in ihren Spitzen war man sich über seine zukünftige Gestalt nicht einig.

Traditionsbewußten bayerischen Politikern war das Fazit einfach zu ziehen: Die bayerische Staatlichkeit mußte in dieses Konglomerat von Unsicherheiten, Unwägbarkeiten, Möglichkeiten und Denkmodellen vorstoßen und den Versuch unternehmen, die angelegten möglichen Ordnungen in ihrem Sinne zu beeinflussen, alle die Modelle ausscheiden, die einer eigenstaatlichen Politik hinderlich waren und die Vorstöße stärken, die bayerische Perspektiven unterstützen würden. Dies alles von einem festen innenpolitischen Grund aus, der sich tragfähig für ideologische Positionen erweisen mußte. Zur Ausformung solcher Art von Politik war eine Position innerhalb der bayerischen Verwaltung besonders prädestiniert, der bayerische Ministerpräsident.

1.7.2. Personalisierung der Politik: Der Ministerpräsident

Den Intentionen der amerikanischen MR nach war der erste bayerische Ministerpräsident Fritz Schäffer als Fachmann an die Spitze der deutschen Verwaltung Bayerns gestellt worden, mit dem Auftrag, die Verwaltung Bayerns zu organisieren und zu reorganisieren. Aus ihrem Konzept der „indirect rule“ heraus war der Ministerpräsident alleinverantwortlich für die gesamte deutsche Verwaltung, erhielt also eine überaus pointierte Funktion in Bayern. Wenn das Amt des Ministerpräsidenten hier getrennt von den Kontinuitäten der staatlichen Verwaltung Bayerns dargestellt wird, so deshalb, weil sich innerhalb weniger Wochen herausstellte, daß auch die Amerikaner eine Politisierung dieser obersten deutschen Staatsinstanz nicht verhindern konnten³⁸⁾ und der Ministerpräsident Bayerns in ganz anderer und wesentlich eindrucksvolleren Weise traditionelle Elemente bayerischer Politik verkörperte. Wie zu zeigen sein wird, verkörperte das Amt des bayerischen Ministerpräsidenten – und des ihm alleinverantwortlichen Kabinetts – in besonderem Maße die personelle Kontinuität der Politiker von der Weimarer Zeit bis nach 1945. Zugleich verband sich mit dem Amt die Idee des Staates Bayern nach eigenständiger staatlicher Geltung, spiegelten sich die Erwartungen der langsam erwachenden Traditionen des bayerischen Volkes in dem höchsten bayerischen Staatsamt. Und noch ein entscheidender Punkt: Zu all diesem gesellte sich unter amerikanischer Besatzung ein Trend zur Personalisierung der Politik, der sich an der Person des Ministerpräsidenten kristallisierte, um so mehr, je länger demokratische Institutionen fehlten und die Besatzungsmacht die tatsächliche politische Führungskraft und Einflußmöglichkeit des Ministerpräsidenten verleugnete und in ihm weiter nur den alleinverantwortlichen Träger der deutschen Auftragsverwaltung sehen wollte. Auch als mit Hans Ehard der erste demokratisch verantwortliche Regierungschef auf Bayerns Ministerpräsidentenstuhl saß, ließ amerikanisches Interesse noch zu oft demokratische Willensbildung außer Acht, um über den Ministerpräsidenten allein ihre Anordnungen durchzusetzen, so daß auch 1947 und 1948 der Ministerpräsident, weitgehend losgelöst von dem demokratisch gewählten Landtag, persönlicher Gestalter und Träger einer Vielzahl von Entscheidungen blieb.³⁹⁾

Zunächst hatte die Militärregierung beabsichtigt, die bayerische Verwaltungsspitze repräsentativ zu gestalten, um keine wichtige politische Gruppe in Opposition zur Besatzung stehen zu lassen,⁴⁰⁾ ein Versuch, der zeigte, daß die Amerikaner die deutsche Staatsspitze als unpolitischen Verwaltungsüberbau verstanden wissen wollte. Die Militärregierung suchte nach einer unbelasteten Persönlichkeit, die im Stande war, die Verwaltungsmaschinerie Bayerns wieder in Gang zu setzen und glaubte, diese in dem Verwaltungsfachmann Fritz Schäffer gefunden zu haben.⁴¹⁾

Auf der anderen Seite aber suchte man einen Politiker, der ein „Symbol für die Demokratisierungsabsichten der Amerikaner“⁴²⁾ darstellen sollte. Dazu wurde Schäffer als Ministerpräsident verpflichtet, Personen für die Besetzung der wichtigsten Ministersessel zu benennen.⁴³⁾ Die unpolitische Struktur der bayerischen Verwaltung wurde von der Militärregierung damit unterstrichen, daß sie wenig Neigung zeigte, die sich allenthalben wieder formierenden politischen Parteien zu lizenzieren. In diese Konfliktsituation zwischen Demokratisierungskonzept der Militärregierung und der weitgehend der Direktive JCS 1067 entsprungenen anfänglich negativen Politik der Amerikaner, zunächst nur für die Verhinderung von Seuchen und Unruhen zu sorgen, wurde Fritz Schäffer zum Ministerpräsidenten Bayerns bestellt. Die Militärregierung ließ Schäffer einen relativ großen Frei- raum für eigene Initiativen, konnte sich aber jederzeit auf die Punkte 7 und 8 der Ernennungsurkunde zurückziehen, die Schäffer unter Kriegsrecht für die Durchführung aller Anordnungen der Militärregierung in Alleinverantwortung nahm.⁴⁴⁾

Nicht nur aus praktischen Erwägungen griff die Besatzungsmacht auf schon in der Weimarer Republik bekannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zurück. Der Ministerpräsident sollte nicht nur unbelasteter Verwaltungsfachman sein, sondern auch die Demokratisierungsabsichten der Amerikaner symbolisieren. Mit dem Rückgriff auf bereits früher erfolgreich tätige Politiker wurde die personelle Kontinuität der bayerischen Verwaltungsspitze über die Hitlerzeit hinweg wieder hergestellt. Die personelle Kontinuität aber brachte auch eine Kontinuität der Politik mit sich, traditionelle Strukturelemente bayerischer Politik gegenüber dem Reich tauchten wieder auf⁴⁵⁾ und bestimmten auch nach 1945 die Ziele bayerischer Politik. Das sichtbare Ende des Reiches erfüllte das traditionelle Streben Bayerns nach staatlicher Existenz mit neuem Auftrieb, da Aussicht auf Erfolg zu erwarten war.

Gestärkt wurde das traditionelle Element durch die Alleinverantwortung der ernannten Ministerpräsidenten gegenüber der Militärregierung. Eine starke Personalisierung der Politik zeichnete sich ab, denn die Ministerpräsidenten konnten von keinem irgendwie gearteten deutschen Organ in die Pflicht genommen werden.⁴⁶⁾ Der von der Militärregierung angelegte Konflikt zwischen den Demokratisierungsbestrebungen und der anfänglich initiierten unpolitischen Auftragsverwaltung gab dem Regierungschef die Möglichkeit, den gespannten Rahmen kraft seiner Persönlichkeit mit seinen eigenen Vorstellungen zu füllen. Im Ernst konnten ja die amerikanischen Entscheidungsträger nicht annehmen, daß die berufenen Verwaltungsfachleute – ehemalige Politiker – sich eigener politischer Ideen enthielten. Die Militärregierung mußte in Kauf nehmen, daß diese Männer eigene politische Vorstellungen in ihre Ämter einbrachten, sie konnte nur dafür sorgen, daß politische Vorstellungen der Amtsträger nicht vom amerikanischen Besatzungskonzept abwichen, den gesteckten Rahmen nicht überdehnten.

Der Fixierung der bayerischen Politik auf die Person des Ministerpräsidenten leistete auch die amerikanische Entscheidung Vorschub, eine Gründung und Zulassung politischer Parteien möglichst lange hinauszuzögern.⁴⁷⁾ Denn einer Politisierung des öffentlichen Lebens, was eine Parteilizenzierung ja bedeutet hätte, hätte der Ministerpräsident in gewisser Weise Rechnung tragen müssen. Auch als die amerikanische Militärregierung durch die frühe Parteienzulassung in der Sowjetzone in Zugzwang gebracht wurde und gegen ihre

Absicht selbst Parteien lizenzierte,⁴⁸⁾ war es den Parteien für geraume Zeit noch unmöglich, den Vorsprung des Ministerpräsidenten in der Zusammenarbeit mit der Militärregierung zu kompensieren.

In den sich formenden Parteien saßen Männer, die nicht so stark der bayerischen Eigenstaatsideologie verpflichtet waren, am Reich orientierte Männer vor allem aus dem nördlichen Bayern, Politiker aus der Frontgeneration, die sich von Traditionen ehe belastet fühlten und die Ziele neu gesteckt wissen wollten. Doch die Möglichkeiten eigenständiger bayerischer Politik waren so stark auf die Person des Ministerpräsidenten zugeschnitten, daß eine Einflußnahme nur sehr schwer möglich war. Es zeigte sich auch kein Riß in der Politik der Ministerpräsidenten, der ein Einhängen anderer Kräfte möglich gemacht hätte. Schäffer, Hoegner und Ehard erweckten die bayerische Eigenstaatsideologie zu neuem Leben, das sich in dem geschlossenen, geschichtlich gewachsenen Staats sofort ausbreitete und entwickelte. Wie stark das bayerische Eigenstaatsdenken in diesen Männern verwurzelt war, zeigt die Tatsache, mit welcher Verbissenheit diese drei Ministerpräsidenten dieses gemeinsame Ziel verfolgten, obwohl sie aus verschiedenen politischen Lagern kamen und unter den unterschiedlichsten Voraussetzungen arbeiteten.

2. EIGENSTAATLICHKEIT UND FÖDERALISMUS

Der Versuch einer Abgrenzung

In der Literatur tritt der Begriff Eigenstaatlichkeit als Synonym für den Begriff Föderalismus auf. Das ebenso verwendete Attribut „bayerisch-vaterländisch“ (Mintzel) deutet darauf hin, daß diese Umschreibungen den „Föderalismus“ als eigene staatsrechtliche Vorstellung Bayerns verstehen, die sich von einem „allgemeineren“ Verständnis abhebt. Die Beschreibungsversuche für einen bayerischen Föderalismus lassen erkennen, daß die Deutungsmöglichkeiten zu vielschichtig sind, um den Begriff „Föderalismus“ ohne weiteres auf ein bestimmtes Modell zu übertragen.⁴⁹⁾

Die rege publizistische Diskussion, die nach 1945 über den Föderalismus vor allem in Süddeutschland stattfand, unterstreicht die Vielfalt dessen, was unter den Begriff subsummiert werden kann, bringt die Suche nach dem bestimmten spezifisch bayerisch-vaterländischen Verständnis von Föderalismus nicht vorwärts. Die erregten Debatten der deutschen Politiker zwischen 1945 und 1949, die Abgrenzungsversuche und gegenseitigen Anschuldigungen all derer, die sich selbst als Föderalisten betrachteten, erhöht die Verwirrung und läßt den Eindruck entstehen, als debattiere man auf der gleichen Grundlage aneinander vorbei. Dies gilt vor allem für die bayerischen Politiker, die in der staatsrechtlichen Auseinandersetzung föderalistische Politiker als Zentralisten anprangerten, selbst aber mit ihren föderalistischen Vorstellungen als Partikularisten und Separatisten gebrandmarkt wurden. Föderalismus bedeutete für jeden Politiker etwas anderes.

Es erscheint beinahe unmöglich, mit dem schillernden Wortgebrauch des Begriffs Föderalismus eine Föderalismusdiskussion darzustellen.

Es erscheint deshalb angebracht, eine bayerische Abgrenzung zum verwaschenen Föderalismus zu versuchen und die Elemente herauszuarbeiten, die dem speziell bayerischen Interesse in der unmittelbaren Nachkriegszeit inne wohnen. Diese Elemente werden unter dem Begriff „Eigenstaatlichkeit“ zusammengefaßt, der damit neben seiner synonymen Bedeutung für Föderalismus zumindest teilweise Selbständigkeit beanspruchen kann.

Für die Arbeit bringt dies gewisse Schwierigkeiten mit sich. Denn die Existenz einer eigenstaatlichen Politik Bayerns ist in mancher Hinsicht Arbeitsthese und Ergebnis zugleich. Im Verlauf des Quellenstudiums hat sich gezeigt, daß Eigenstaatlichkeit von

Föderalismus abgegrenzt werden kann. Die föderalistische Politik der bayer. Staatsregierungen im Untersuchungszeitraum kann auf eine gemeinsame, speziell in Bayern vertretene Grundlage gestellt werden. Zugleich hängt eigenstaatliche Politik sehr eng mit Föderalismus zusammen. Im Verlauf der Darstellung der bayerischen Politik im vorgegebenen Zeitraum allerdings kann erst die These bewiesen werden, daß Eigenstaatlichkeit die Richtlinie der bayer. Regierungen war und daß sich dieses besondere Verständnis von Föderalismus erst im Laufe der Ereignisse langsam wieder in einen allgemein akzeptierten Rahmen des Föderalismus einordnete. Eine Rechtfertigung für das Vorziehen eines Ergebnisses liegt darin, daß eine begrifflich nicht genau mit Föderalismus zu fassende Politik das Hauptmovers der bayer. Regierungen zwischen 1945 und 1947 war, eine einheitliche Bezeichnung des Sachverhaltes sich dabei als unumgänglich notwendig erweist.

Im Verlauf der Untersuchungen stellte sich zudem heraus, daß es für die bayer. Politik der Jahre 1945 bis 1948 wenig sinnvoll ist, mit herkömmlichen Zuordnungen von Politikern und Parteien zu operieren. Vor und jenseits der Parteien kristallisierte sich Ende 1945 eine Gruppe von Politikern heraus, die im Laufe der nächsten beiden Jahre die Richtung der bayer. Politik maßgeblich beeinflusste und deren Wirksamkeit auch beim allmählichen Übergang zu einer „Parteiendemokratie“ nur sehr langsam zurückzudrängen war. Über alle parteipolitischen Interessen hinweg fühlte sich dieser Kreis von Politikern einer Art „bayerischer Staatsräson“ verpflichtet, der sich alle anderen heterogenen Zielvorstellungen unterzuordnen hatten. Diese Staatsräson kann in dem Eigenstaatsdenken identifiziert werden. In diesem Sinne bildete das eigenstaatliche Denken das Grundmuster und die Motivation aller Politik dieses Führungskreises der bayer. Regierung. Dieser Kreis von Politikern, dessen Front quer durch die Parteien verlief, wird aufgrund seiner Fixierung auf ein staatlich motiviertes Handlungsschema als „Gouvernementale“ bezeichnet.

Es ist nicht einfach, die Gouvernementalen auf ihre gemeinsame eigenstaatliche Grundlage abzuklopfen. Die antifaschistische Gemeinsamkeit, aus der Vergangenheit begründet, schuf einen vorläufigen Konsensus zwischen Politikern unterschiedlichster Provenienz, der durch den Willen zur Zusammenarbeit im Angesicht von Not und Zerstörung verstärkt wurde.

In den Auseinandersetzungen um die staatliche Form des neuen Reiches wurde auf allen Seiten polemisiert, die verschiedensten taktischen Varianten eingeführt, Fehlschüsse gelegt. Zudem war bayerische Politik zunächst auf Reaktion festgelegt, d.h. die politischen Aktionen der bayer. Staatsregierung mußten sich am Machtanspruch der Militärregierung orientieren, die ja das alleinige Sagen hatte. Dies führte zu Unsicherheit der bayer. Verantwortlichen, die sich erst mit wachsendem Informationsfluß stabilisierte und endlich durch wachsende Entscheidungsfreiheit zu zielsicheren Aktionen und Aussagen fand, sich aber dabei mit den ebenfalls befreiten Aktivitäten deutscher Politiker anderer Geisteshaltung auseinanderzusetzen hatten.

Das Eigenstaatsdenken der Gouvernementalen zeichnete sich zudem nicht dadurch aus, daß die einzelnen Politiker gleiche staatsrechtliche Ansichten vertreten haben. Vielfältige Ideen und Theorien wurden vorgetragen, deren gemeinsame Grundlage auf den ersten Blick nicht sichtbar wird, oftmals eher Differenzen vermuten lassen. Der seit der Zeit nach dem 1. Weltkrieg schwer beladene Vorwurf des Separatismus, dem sich Bayern oft ausgesetzt sah, produzierte Verschleierungstaktik, ebenso die Suche nach den notwendigen Verbündeten zur Durchsetzung der Ziele.

2.1. Die historische Sicht:

Rückgriff auf die Vergangenheit

Das entscheidende Kriterium, bei dem die Untersuchung des eigenstaatlichen Denkens die bayer. Gouvernementalen ansetzen kann, ist die Rückbesinnung auf die Vergangenheit.

Mit der Rückbesinnung auf die Grundelemente bayerischer Staatlichkeit und bayerischer Politik in der Geschichte wurde ein historischer Ansatz gefunden, der eine Neuorientierung der bayer. Politik nach dem Untergang Deutschlands in der Diktatur ermöglichte. Sehr richtig schreibt Niethammer, Bayern habe nach der Auflösung aller Staatlichkeit im blutigen Ende des Hitler-Reiches eine Möglichkeit gesehen, die Aushöhlung der bayer. Staatlichkeit in der Vergangenheit rückgängig zu machen.⁵⁰⁾ Über dieser Möglichkeit wurde die Notwendigkeit einer historischen Sicht begründet durch zwei Fragen, die sich bereits während der Nazi-Zeit und verstärkt danach die meisten Politiker Deutschlands stellten: Wie konnte Hitler-Deutschland geschehen und wie kann ein nochmaliges Abgleiten in eine Diktatur am wirkungsvollsten verhindert werden?⁵¹⁾

Die Fehler der Vergangenheit zu erkennen und sie nicht zu wiederholen führte das Eigenstaatsdenken zu einer gemeinsamen Sicht bayer. und deutscher Geschichte. Die Wurzeln der Entwicklung mußten erkannt werden und — da ein Neubau des Staates nicht im luftleeren Raum vorstellbar war — in einer Tradition angesetzt werden, welche Gewähr bieten würde, die Fehler der Vergangenheit möglichst auszuschalten.⁵²⁾

2.1.1. Grundbedingungen bayer. und deutscher Geschichte Die Austarierung der Kräfte

Nach Ansicht der Gouvernementalen bestimmten zwei Komponenten die Geschichte des deutschen Raumes:

Ein Grundelement deutscher Geschichte ist die Entwicklung souveräner Einzelstaaten auf dem Gebiet des ostfränkischen Reiches und des Heiligen römischen Reiches deutscher Nation. Die eigene, souveräne Staatlichkeit der Länder in einem übergeordneten „nationalen“ Rahmen ist ein konstituierender Faktor jeder späteren Gesamtstaatsbildung.⁵³⁾

Die andere Komponente der deutschen Geschichte stellt sich in der Nationalstaatsbewegung des 19. Jahrhunderts dar. Das nationalstaatliche Denken und Fühlen führte die Einzelstaaten auf deutschem Boden zum Nationalstaat zusammen. Eine Schwierigkeit, die sich aus dieser Geschichtsbetrachtung ergeben sollte, war, daß diese beiden Grundelemente nur auf Bayern gezielt anwendbar waren. Denn — und diese Schwierigkeit sahen die Gouvernementalen bald in ihrer voller Tragweite — die eigenstaatliche Komponente war kaum übertragbar auf Länder, wie sie zum Beispiel in der britischen Zone 1947 aus der Erbmasse Preußens künstlich gebildet worden waren. Die Hilfskonstruktion, die die mangelnde staatliche Tradition dieser Länder überbrücken sollte, eine „egoistische“ Traditionsbildung aufgrund der labilen staatsrechtlichen Situation Gesamtdeutschlands, erwies sich als wenig tragfähig.

In diesem Augenblick aber war auch die gedankliche Synthese aus den beiden angerissenen Elementen der deutschen Geschichte nur auf Bayern anwendbar und mußte möglichen Verbündeten als wenig einleuchtend erscheinen:

Das Ergebnis dieser bayerischen Geschichtsbetrachtung führte in die Beurteilung der Gründe für das Scheitern der deutschen Politik der letzten 100 Jahre hinein:

Um die einander widersprechenden Komponenten der staatlichen Entwicklung, die Staatsbildung der Länder und den nationalstaatlichen deutschen Anspruch, in Einklang zu bringen, müssen zentrifugale und zentripetale Kräfte ausreichend berücksichtigt werden, in der Form einer gesamtdeutschen Verfassung, die die berechtigten Interessen beider Grundwerte austariert.⁵⁴⁾

Nach Ansicht der Gouvernementalen ist der Interessenausgleich in der Vergangenheit gründlich mißglückt. Der nationale Sog und die Interessenlage der Hegemonialmacht Preußen schufen das Deutsche Reich von 1870/71. Nominell ein Bund gleichberechtigter Fürsten, die Teile ihrer einzelstaatlichen Souveränität an den Gesamtstaat abtraten, drängte die rigorose Machtpolitik der Bundesvormacht Preußen die restlichen einzelstaat-

lichen Souveränitätsrechte zunehmend zurück, bis sich Zug um Zug ein preußisch-deutscher, zentralistischer Einheitsstaat gebildet hatte. Auf diesem Weg führt eine direkte Linie von Bismarck zu Adolf Hitler.

Die Waagschalen, auf denen 1870 die beiden Komponenten der Staatlichkeit ausgeglichen eingebracht worden waren, veränderten ihre austarierte Lage. Die nationalstaatlich-gesamtdeutsche Interessenlage vergrößerte durch den Machtanspruch der preußischen Hegemonie ihr Gewicht. Die eigenstaatliche Seite Bayerns konnte dieses Gewicht nicht mehr ausbalancieren, der Nationalstaat nahm der Eigenstaatlichkeit wesentliche Souveränitätsrechte weg, was zu einem Ende des Sättigungsgefühls Bayerns führte. Die Entwicklung dieser Linie führte von 1870 bis zu Hitler, der das Ende der selbständigen Länder endgültig herbeiführte; in der Diktatur und im Kriege erwies sich, daß der beschrittene Weg nicht richtig war.

Doch diese Erklärung alleine bot noch keine befriedigende, zwingende Erklärung für die Richtigkeit der bayerischen Auffassung.

2.1.2. Der moralische Anspruch des Eigenstaatsdenkens

Die Apotheose der Linie seit 1870 endete in Diktatur, Krieg und Mord. Nach dem Ende des Krieges beschäftigten sich deutsche Politiker aller Richtungen mit den moralischen Konsequenzen des nationalsozialistischen Regimes. Zwangsläufig führte der Zusammenbruch aller sittlichen Kategorien in den vergangenen 12 Jahren auch das Eigenstaatsdenken Bayerns zu moralisch-sittlichen Wertungen, die der historischen Sicht Bayerns angepaßt waren.

Am ausführlichsten beschäftigte sich der Staatsrechtler, Sozialdemokrat und bayer. Ministerpräsident Wilhelm Hoegner in seinem Schweizer Exil mit den sittlichen Aspekten der deutschen Geschichte. In einer Rede vom Dezember 1945 legte er den Grundstein für den historisch-moralischen Anspruch des bayerischen Eigenstaatsdenkens.⁵⁵⁾ Die Kriterien für das Eigenstaatsdenken gewann Wilhelm Hoegner aus der negativen Entwicklung des Nationalstaates seit der Reichsgründung 1871. „Nach meiner festen Überzeugung rührt das heutige deutsche Unglück davon her, daß die amtliche deutsche Politik in den letzten hundert Jahren auf den Bahnen eines Hegel, Treitschke und Bismarck gewandert ist.“⁵⁶⁾ Hoegner prangerte die machiavellistischen Züge der Reichspolitik an, die durch Hegel und Treitschke ihre wissenschaftliche Fundierung erhielten. Es sei verwerflich zu behaupten, die für Menschen gültigen Gesetze von Sitte und Moral seien auf den Staat nicht anwendbar.⁵⁷⁾

Doch der Erfolg, der Bismarcks machiavellistischem Tun beschieden war, verhalf diesem unmoralischen Gedankengut zum Durchbruch in der Nationalstaatsbewegung. Es wurde zur Ideologie des preußisch geprägten Nationalstaats.⁵⁸⁾

Mit diesen rein an machtpolitischen Erfolgen orientierten Methoden aber habe sich der Staat vom Recht entfernt, das allein Maßstab für die Politik eines Staates sein könne.⁵⁹⁾ Die Identifizierung der Nationalstaatsidee mit der preußischen „Herrenmoral“ und der Ideologie der Machtpolitik und die Hegemonialstellung der in diesem Sinne auch geistig führenden Vormacht Preußen führte zu einem Übergewicht des Nationalstaatsdenkens, welches den innerstaatlichen Zentralismus hervorbrachte. Die Machtstaatsideologie kumulierte in der Diktatur Adolf Hitlers, der Zentralismus pervertierte zu der endgültigen Auflösung der Staatlichkeit der Länder im Gleichschaltungsgesetz vom Januar 1934. Mit dem Machtstaatsgedanken diskreditierte sich also zugleich auch der innerstaatliche nationale Zentralismus.

Um diesen Beweis zu stützen, führte Wilhelm Hoegner antithetisch den Begriff der Kulturation ein, der seiner Argumentation auch von der eigenstaatlichen Seite her den An-

spruch moralischer Wertigkeit verleiht. Als Antithese zur Orientierung Preußens an der Machtpolitik und an einer nicht am „Recht“ zu messenden „Herrenmoral“ malte Wilhelm Hoegner „die hohen Kultur- und Menschheitsideale, wie sie im deutschen Süden und Westen in hoher Blüte standen.“⁶⁰⁾

Als Hoegner die Traditionen Bayerns, „dieses ältesten deutschen Kulturstaat(es)“ beschwor,⁶¹⁾ konnte er sich auf sein großes Vorbild, den ersten Führer der bayerischen Sozialdemokratie, Georg von Vollmar, berufen, der den Föderalismus nicht zuletzt deswegen erhalten wissen wollte, weil er einzelne Bundesstaaten, darunter Bayern, für freierlicher und auf dem Wege der Demokratie fortgeschrittener hielt als die preußische Hegemonialmacht, dessen Reaktion wie ein Bleigewicht an den fortgeschrittenen Teilen des Reiches hängt.“⁶²⁾

Es darf impliziert werden, daß Hoegner nicht nur die höhere moralische Wertigkeit bayerischer Staatspolitik unterstreichen wollte, sondern dieses Argument auch dazu diente, das lange, gewachsene und gute bayerische Nationalstaatsdenken von dem jungen, traditionslosen und maßlosen preußischen Machtstaatsideal herauszustreichen.⁶³⁾

Neben Wilhelm Hoegner stand vor allem der erste demokratisch gewählte Ministerpräsident Bayerns, Dr. Hans Ehard, im Mittelpunkt bayerischen Staatsdenkens. Ehard hat sich intensive Gedanken über den Föderalismus aus bayerischer Sicht gemacht, sich aber relativ selten und eher beiläufig zu den historischen Grundlagen der bayerischen Staatsidee geäußert.⁶⁴⁾

Auch Ehard ließ erkennen, daß er in denselben Bahnen dachte wie sein Vorgänger auf dem bayerischen Ministerpräsidentenstuhl. Auch Ehard hielt die machiavellistische Machtpolitik des Deutschen Reiches für die Wurzel allen Übels, das über Deutschland gekommen war.⁶⁵⁾

Ehard sprach von einer „Machtdämonie ohnegleichen“, mit der es endgültig zu brechen gilt.⁶⁶⁾

Und in einer Rede, in der er sich mit den Thesen des Soziologen und Jesuitenpaters Oswald von Nell-Breuning auseinandersetzte, betonte er, daß der „staatsrechtliche Föderalismus“ „ohne den historischen Tatbestand“ nicht zu erklären sei.⁶⁷⁾ und bekannte sich damit zur historischen Sicht Wilhelm Hoegners.

Die zitierten Äußerungen der beiden Exponenten bayerischer Staatsideologie, Hans Ehard und Wilhelm Hoegner, bilden nur einen kleinen Ausschnitt aus einer Vielzahl von Texten, in denen beide Politiker zu Grundsatzfragen der bayerischen Politik Stellung nehmen. Doch zeigen diese Zitate den Kern gouvernementaler Ansicht von bayerischer Politik auf:

Die bayerische Eigenstaatsideologie nährte sich aus der Vergangenheit. Die Geschichte Deutschlands brachte in der Entwicklung zwei Formen von Staatsdenken hervor, die sich nicht eben entsprachen: Die eigenstaatlichen Vorstellungen der souveränen Länder auf deutschem Boden und den deutschen Einigungsgedanken auf nationalstaatlicher Basis. Um beide staatsrechtlich sich nicht eben entsprechenden Ideale unter einen Hut zu bringen, mußte ein Ausgleich gefunden werden, der dem gesamten staatsrechtlichen Spektrum Spielraum gewährt. Das Deutsche Reich von 1870/71 hatte den Ausgleich versucht in Form eines dynastischen Föderalismus. Die hegemoniale Machtstellung Preußens im Reichsverband allerdings hatte das labile Gleichgewicht zugunsten des nationalstaatlichen Denkens verschoben. Die machiavellistischen, machtpolitischen Zielsetzungen des preußischen Herrenstaates zogen das Reich endgültig auf den Weg eines zentralistischen Einheitsstaates, indem die eigenstaatlichen Prämissen der Gliedstaaten rigoros zurückgedrängt wurden. Diese Entwicklung führt in einer direkten Entwicklung von Bismarck zu den Nationalsozialisten. Unter Hitler erreichte sie einen Höhepunkt mit der tatsächlichen Auslöschung der Staatlichkeit der Länder im Gleichschaltungsgesetz vom Januar 1934. Damit aber erwies sich der staatsrechtliche Versuch mit einer Dominanz der nationalstaatlichen

Variante als glatter Fehlschlag, ja, die Kumulierung in der Hitler-Diktatur hatte das nationalstaatliche Prinzip endgültig und für alle Zeiten diskreditiert.

Die moralisch-sittliche Verurteilung des preußischen Machtstaatsgedankens, der eine zentralistische Staatsform für Deutschland provozierte, erhielt durch den alliierten Kreuzungsgedanken und die in der Nachkriegszeit bekannt gewordenen Greuel der Nazizeit eine höchst aktuelle Note, deren Argumentation sich kaum jemand entziehen konnte. Das Unrecht, so forderten die Gouvernementsalen, das von einer Verabsolutierung der Macht auch im zentralistischen Reichsaufbau ausgegangen sei, solle durch das Recht abgelöst werden und Recht sei, neben grundsätzlichen, philosophisch oder glaubensmäßig verankerten Werten auch das, was historisch gewachsen sei, nämlich das Recht der deutschen Einzelstaaten auf Berücksichtigung ihrer eigenstaatlichen Souveränität.⁶⁸⁾

Dazu noch ein weiterer Punkt: Der moralisch verwerfliche Machtgedanke, den Preußen dem Reich aufgezwungen hatte, habe die hohen Menschlichkeitsideale der Kulturstaaen im Süden und Westen des Reiches verdrängt und an ihrer weiteren Entfaltung gehindert. Um es negativ auszudrücken: Machtstaatsideale und Zentralismus lassen kulturellen und humanitären Zielen keinen Raum. Mit dieser negativen moralischen Wertung und der gleichzeitigen Herausstreichung positiv-moralischer Kriterien staatlicher Zielsetzung aber gewinnt das bayerische Eigenstaatsdenken erst eine Qualität, die den Anspruch einer Ideologie rechtfertigt.

Um das bayerische Weltbild stimmig zu machen, geht Hand in Hand mit der moralischen Verurteilung der historischen Entwicklung des zentralistischen Machtstaates und der Qualifizierung zum Beispiel Bayerns als Kulturstaat eine vorsichtige Reinigung Bayerns von braunen Flecken. Wilhelm Hoegner bemühte sich ausführlich – bei aller Anerkennung der bayerischen Mitschuld am Hochkommen des Nationalsozialismus – nachzuweisen, daß die Hauptschuld an der nationalsozialistischen Diktatur die norddeutschen – preußischen – Regierungsverantwortlichen trügen.⁶⁹⁾

2.2. Übertragung auf die Gegenwart: Die Föderalismus-Formel und ihr Gegenpol⁷⁰⁾

Ein entscheidender Schritt in die Gegenwart des Zusammenbruchs und der Besatzungsherrschaft und in die Zukunft einer möglichen Reichsgestaltung bedeutete der Einbau der Demokratie in das System historisch begründeter moralischer Wertigkeiten.

In der Weimarer Republik kämpfte Bayern verzweifelt und hartnäckig um die Erhaltung seiner Eigenstaatlichkeit gegen den zentralistischen Zugriff des Nationalstaates. Trotz aller Verfolgung und Unterdrückung der bayer. Staatlichkeit erwies sich das bayer. Staatsdenken noch sehr lebenskräftig. Erst die Diktatur Hitlers schaffte es, die Staatlichkeit der Länder endgültig zu beseitigen. Ministerpräsident Ehard schloß daraus: „Der zentralisierte Einheitsstaat läßt sich in Deutschland nur durch eine Diktatur verwirklichen! Damit Hitler sein Staatsideal verwirklichen konnte – er war ein glühender Gegner der deutschen föderalistischen Idee – mußte er Diktator werden!“⁷¹⁾ Das Fazit dieser eigenstaatlichen Logik zieht Ehard selbst:

„So wird das zentralistische Staatsprinzip bei uns, ob es die Zentralisten haben wollen oder nicht, zu einem anti-demokratischen Prinzip! So sind wir Föderalisten, weil wir Demokraten sind!“⁷²⁾

An diesem Punkt haben die bayerischen Gouvernementsalen eine Gedankenkette errichtet, auf der die Eigenstaatspolitik der bayerischen Staatsregierung aufbaut, die es ihr zudem erlaubt, von der Warte moralischer Unantastbarkeit dogmatische Urteile zu fällen, was in der unmittelbaren Nachkriegszeit von eminenter Bedeutung war. Die Gedankenverbindung war in der Nachkriegszeit ebenso einleuchtend wie praktikabel. Die Betrachtung der Vergangenheit unter dem Blickwinkel der bayerisch-eigenstaatlichen Traditionen schuf die Verbindung:

Zentralismus = Machtstreben = Diktatur = Unmoral = Unrecht = „Antikultur = undemokratisch.

Als positive Werte erscheinen dagegen alle Begriffe, die sich aus der unbelasteten eigenstaatlichen Vergangenheit Deutschlands ableiten ließen:

Föderalismus = Recht = Moral = Kultur = Demokratie

Mit diesen beiden Gedankenketten haben die Anhänger der bayerisch-gouvernementalen Staatsideologie ein von den geschichtlichen Erfahrungen unmittelbar geprägtes historisches Schwarz-Weiß-Gemälde entworfen, das ein in sich geschlossenes System bayerischer Vergangenheitsbewältigung bildet, zugleich auch ein Programm für eine bessere und an höherer moralischer und sittlicher Wertigkeit orientierten deutschen Zukunft.

Mit dieser Argumentationskette war die bayerische Eigenstaatlichkeit als einer Prämisse für die Errichtung eines demokratischen Reiches auf deutschem Boden erreicht.

Eine weitere Voraussetzung mußte noch geschaffen werden:

Die Staatlichkeit Bayerns war seit der Reichsgründung Stück um Stück verfassungsmäßig beschnitten und schließlich unter Hitler gelöscht worden. Einen erneuten Anlauf zur Ausartierung der Gewichtigkeiten von Nationalstaat (deutsch) und Nationalstaat (bayerisch) konnte es nur geben, wenn eine neue Staatsbildung ohne Bezug auf die seither geschaffenen Tatbestände gegründet werden würde. Eine selbstverständliche Folge dieser Überlegung war, daß die bayerischen Gouvernementalen die Fortexistenz des Reiches über den Zeitpunkt des Zusammenbruchs hinweg leugneten. Hoegner hielt es nicht einmal für notwendig, in dem staatsrechtlichen Vakuum einen Fortbestand des Reiches in Betracht zu ziehen: „Bayern behält sich vor, durch freien Entschluß einem Staatenbund beizutreten, der die übrigen deutschen Staaten oder nach Lage der Verhältnisse die übrigen süddeutschen Staaten umfaßt.“⁷³⁾

Erst in der außenpolitischen Offensive vom Frühjahr 1947 formulierte Ehard die „Reich ist tot“-These als Gegenpol zur Kontinuitätstheorie. Und als diese These nicht mehr haltbar war, weil sich zuviele Widerstände dagegen entwickelten, konzidierte Anton Pfeiffer die Fortexistenz des Reiches unter dem Vorbehalt, daß die Verfassung neu ausgehandelt werden müsse, wobei er als Grundlage für eine Gesamtstaatsverfassung die „eigenstaatlichen“ Länderverfassungen ansah. Die Existenz selbständiger Staaten auf deutschem Reichsboden ließ Bayern nie in Frage stellen. Deshalb kämpfte Bayern mit Vehemenz sowohl gegen den gesamtdeutschen Anspruch der pol. Parteien – Bayern wollte Parteien und Verbände nur auf Landesebene zulassen – als auch gegen ein parlamentarisches Gremium, das anders als von den Landtagen beschiedt werden sollte.

Von dem Beharren des Eigenstaatsdenkens auf der vollen staatlichen Souveränität der Länder ist der Anspruch der bayerischen Gouvernementalen verständlich, die Politik der bayer. Regierung den anderen deutschen Länderstaaten gegenüber als Außenpolitik zu konzipieren und zu betreiben. Das Eigenstaatsdenken der Gouvernementalen stellt sich dar als ein Konzept zum zwischenstaatlichen Machtausgleich eigentlich souveräner Länder.

2.2.1. Die Verbindung von Föderalismus und Eigenstaatlichkeit

Von der Forderung der Gouvernementalen ausgehend, daß in einem neuen deutschen Staat die Rechte des Nationalstaates mit den Rechten der Eigenstaatlichkeit der Länder austariert werden müssen, stellte die Forderung nach Freiwilligkeit eines Bundesbeitritts Bayerns nur ein Druckmittel dar, das die bayer. Regierung in die Lage versetzen sollte, das Gewicht der eigenen Souveränität im neuen Reich selbst zu bestimmen.

Er war keine existentielle Forderung des Eigenstaatsdenkens, wie sich nach der Ablehnung dieser Formel durch die amerikanische Militärregierung zeigte. Die Freiwilligkeit des Bundesbeitritts war aber insofern für die Gouvernementalen von wichtiger Bedeutung,

als durch deren Ablehnung das Reich nicht mehr in Frage gestellt werden konnte und das Land dem freien Spiel der politischen Kräfte in den Besatzungszonen ausgesetzt war. Bayern konnte sich nicht mehr verweigern, nicht einmal mehr mit Ablehnung drohen, sondern es mußte versuchen, Verbündete zu suchen, koalitionsfähig für eine Mehrheit, die bayerisches Staatsdenken unterstützen und gegen eine Minderheit Andersdenkender durchsetzen würde. Der Zwang zur Einigung aber brachte den Begriff des Föderalismus in die Debatte. Denn gerade in der verschwommenen Vielgestalt des Föderalismus konnte sich bayer. Eigenstaatsdenken ansiedeln, um sich aus der Vielzahl föderalistischer Meinungen diejenigen zu verpflichten, die zur Durchsetzung der jeweiligen Ziele passend erschienen. Zudem gab es das passende Vorbild in der Vergangenheit. Das Vorbild des dynastischen Föderalismus aus der Zeit der Reichsgründung mußte umso strahlender scheinen, als er durch den machtpolitischen Zentralismus Preußen-Deutschlands beseitigt worden war und nach bayerischer Sicht damit der Untergang eingeleitet worden war.

In der Sicht der bayerischen Gouvernemente war Föderalismus das Mittel zur Durchsetzung eigenstaatlicher Ziele, so daß Föderalismus für die bayer. Regierung kein Begriff war, der den innerstaatlichen gesellschaftlichen und staatsrechtlichen Aufbau meinte, sondern ebenfalls zur Kategorisierung des zwischenstaatlichen Machtausgleichs diente. Zum Beweis dafür dient auch die Tatsache, daß Bayern ohne Scheu mit föderalistischen Optionen operierte, um gleichzeitig den Verwaltungsaufbau Bayerns in zentralistische Bahnen zu lenken.

Die Okkupierung des Föderalismus für eigenstaatliche Ziele stellte die bayer. Regierungen mitten hinein in die staatsrechtlich dominante Auseinandersetzung Föderalismus – Zentralismus. Der feste, aber verdeckte Hintergrund des bayer. Verständnisses von Föderalismus bewirkte, daß Bayern für geraume Zeit in vorderster Front dieser Auseinandersetzung kämpfte. Das historische Verdikt gegen den Zentralismus und die absolute Verbindung Föderalismus = Demokratie bildete die Grundlage dazu.

In dem Augenblick, als Bayern unter dem Banner des Föderalismus gegen eine zentralistische Ausgestaltung des Reiches kämpfte, mußte Bayern seinem Föderalismus einen Anstrich geben, der für Verbündete akzeptabel war. Denn in der Verbindung von Föderalismus und Eigenstaatlichkeit argumentierte ein föderalistisches Bayern nicht von einer festen Grundlage einer Analyse des Föderalismus aus, sondern entschied nach Sicht der anderen ad hoc und sehr politisch, was dem Föderalismus eigen sei und was ihm widerspräche. Die eigentlichen gouvernementalen Ziele blieben ja weitgehend verdeckt.

2.2.2. Eigenstaatlicher Föderalismus und Separatismus

Das schwierigste Problem für das bayerische Verständnis von Föderalismus bildete der Separatismus.

Dies trat vor allem in den bayerischen Außenbeziehungen zu Tage. Denn die Bandbreite des Separatismus wurde von starken Emotionen bestimmt, mit ihm gewann er eine Dimension, die einer „psychologischen Kriegsführung“ erlaubte, bayerische Eigenstaatspolitik in ein böswilliges Abseits zu schieben. Separatismus wurde zumeist von Anhängern einer zentralistischen Staatsauffassung als Vorwurf gegen Bayern erhoben. Damit griff man Traditionen auf, die in der Weimarer Republik ihren Anfang genommen hatten. Eigenstaatliches oder föderalistisches Gedankengut war seit der Eisnerschen Revolution zunehmend diskreditiert worden und seit den Auseinandersetzungen zwischen Bayern und dem Reich haftete dem bayerischen Föderalismus der Ruch separatistischer Hintergedanken an.⁷⁴⁾

So kam dieser Vorwurf für Bayern keineswegs neu und überraschend, dazu fiel es der bayerischen Staatsregierung immer schwerer, den Vorwurf des Separatismus zu entkräften. Denn, wenn auch die Ziele Bayerns alles andere als separatistisch waren, so bewegten

sich die Methoden bayerischer Politik balancierend auf einem schmalen Grat zwischen Reichstreue und großem, aus der Vergangenheit genährtem Mißtrauen gegen die zentralistischen Tendenzen der Reichsidee. Und – was Bayern noch absolut loyal erscheinen mochte, bildete in den Augen der auf das deutsche Reich alter Prägung fixierten Politiker bereits einen ersten Schritt zur Loslösung Bayerns vom Reich. Dazu verstanden es die gouvernementalen Politiker sehr gut, auf der separatistischen Klaviatur zu spielen. Es gab Unabhängigkeitsstreben in Bayern, minimal zwar und für den Gang der Politik unerheblich, doch verschafften sie dem stets wachen Mißtrauen gegenüber der bayerischen Politik ständig neue Nahrung. Parallelen zu der Zeit nach dem ersten Weltkrieg taten sich auf: Man munkelte von einer Achse Paris – München – Wien, die französische Vergangenheit Bayerns wurde nicht zuletzt von der französischen Besatzungsmacht selbst ins Spiel gebracht, Gedanken einer Donaukonföderation wurden durchdacht, auch die Gründung eines deutschen Südweststaates.

Die Wiedererweckung der „monarchistischen Bewegung“ hielten sogar manche Amerikaner als Gefahr für die Einheit Deutschlands.⁷⁵⁾ Es ist hier nicht der Ort, zu entscheiden, ob es glückliche Politik war, wenn bayerische Politiker solche unbedeutenden Randerscheinungen als Druckmittel und taktische Variante im Sinne eines unbefriedigten Nationalgefühls benützten. Das Ergebnis war jedenfalls unbefriedigend, denn damit rückte man die bayerischen Gouvernemenalen in die Nähe des Separatismus und sah Verdächtigungen und das Mißtrauen nur bestätigt.⁷⁶⁾

Den Vorwurf des Separatismus wies die bayerische Regierung mit aller Schärfe zurück. Nicht nur, weil sich die Politiker von separatistischen Gelüsten frei wußten, ebenso deshalb, weil dieser hartnäckige Verdacht – auf bayerischer Seite empfand man diesen Vorwurf als böswillige und taktisch gebrauchte Unterstellung – den politischen Aktionsradius der Regierung empfindlich einengte, es zeitweilig unmöglich machte, den bayerischen Standpunkt mit der gebotenen Schärfe vorzutragen, und nicht unerhebliche Energien der bayerischen Politik bei dem Versuch band, die Gegenstandslosigkeit der Vorwürfe nachzuweisen.

Die Gouvernemenalten fühlten sich über die Verdächtigungen erhaben. Ihr Ziel war nicht die Loslösung von Deutschland und die Errichtung eines bayerischen Staates, sondern die Einbettung eines bayerischen Staates, dessen Existenz außer Zweifel stand, in einen Bundesstaat unter Berücksichtigung der staatlichen Qualität Bayerns.

Um diese bayerische Staatlichkeit zu untermauern und Tatsachen im Hinblick auf die Gestaltung eines Bundesstaates zu schaffen, baute Bayern die eigene Staatlichkeit optisch aus, was zu Mißverständnissen und Unterstellungen führte.

2.2.3. Föderalismus und Dezentralisierung

Das Fehlen einer klaren Definition von Föderalismus machte sich sehr nachteilig bemerkbar bei den Abgrenzungsversuchen gegenüber dem Separatismus, aber auch bei allen anders gearteten Versuchen, die von einem Verständnis des Föderalismus ausgingen, mit dem das Streben nach bayerischer Staatlichkeit nichts gemein hatte.

Dies erwies sich, als Bayern im Zusammenwachsen der Bizone nach Verbündeten suchte, um ihr staatsrechtliches Konzept mit dem notwendigen Rückhalt zu versehen. Das bayerische Eigenstaatsdenken war als Grundlage für eine Länderfront gegen die Staatszentralisten die nicht nur in der SPD Kurt Schumachers – wenn dort auch am stärksten –, sondern der Tendenz nach in allen Parteien, die sich als Sachwalter des nationalstaatlichen Selbstverständnisses aller Deutschen fühlten, nicht ausreichend.

Die Crux war – so die bayerische Regierung –, daß den meisten neu geschaffenen Ländern das Bewußtsein ihrer eigenen, autonomen außer-nationalstaatlich begründeten Staatlichkeit fehlte. Dies traf vor allem auf die Länder zu, die aus der Erbmasse des preußi-

schen Staates gebildet worden waren. Die bayerische Regierung hoffte, daß diese neugebildeten Länder bald eigene staatliche Traditionen, innenpolitische Integrationsfähigkeit und damit eine Identifizierung ihrer Bewohner mit ihren Staaten entwickeln und damit von selbst föderalistischen Gedankengängen zuneigen würden. Manchmal behutsam, zuweilen energisch versuchte die bayerische Staatsregierung diesen Prozeß zu fördern. Doch sie konnte nicht verhindern, daß das föderalistische Bild von der staatsrechtlichen Zukunft Deutschlands sich dort in die Richtung von Dezentralisierung bewegte, wie sie die SPD den Ländern als Träger der Verwaltungseinrichtungen konzedieren wollte. Doch einem Föderalismusverständnis dieser Art konnte Bayern nichts abgewinnen. Dezentralisierung würde die originäre Staatlichkeit der Länder negieren, den Ländern nur staatliche Aufgaben zuweisen, die der Gesamtstaat als alleiniger Träger der Souveränität delegieren wollte, die Länder – wie zu Zeiten von Weimar schon einmal – zu Kostgängern des Reiches machen. Der Ausgleich zwischen den polaren Staatsideen auf deutschem Boden wäre nicht bewerkstelligt, unbefriedigtes Nationalgefühl würde für neuen Sprengstoff sorgen, den Staat sofort wieder gefährden und das neue Reich mit einer grundsätzlichen Hypothek belasten.

Zwischen den beiden angerissenen Polen, dem Zuviel des Separatismus und dem Zuwenig der Dezentralisierung war das bayerische Verständnis von Föderalismus angesiedelt, so wie Eigenstaatsdenken dies vorschrieb.

Als Ende 1947 die bayerischen Möglichkeiten Eigenstaatspolitik zu treiben, in sich zusammengefallen waren, war Bayern gezwungen, sich ohne Vorbehalte und Hintergründe ins föderalistische Lager zu gesellen. Von all den Möglichkeiten, die sich dem Eigenstaatsdenken im Zusammenbruch des Hitler-Reiches geboten hatten, blieb als Rest, wenigstens in einer föderalistischen Ausgestaltung des Bundes zu retten, was zu retten war. Und nun, als die Eigenstaatspolitik illusorisch geworden war, versuchten bayerische Politiker über den föderalistischen Bedingungen der Eigenstaatlichkeit eine theoretische Begründung für den Föderalismus zu suchen. Alle für die praktische bayerische Politik relevanten Teile waren schon vorhanden, jetzt wurde der umgekehrte Versuch unternommen, in etwa wenigstens eigenstaatliches Gedankengut in föderalistische Theorie einzubauen.

Einen theoretischen Überbau zu konstruieren, unternahm Ministerpräsident Ehard einen groß angelegten Versuch, der sein Scheitern bereits in sich barg und die Unmöglichkeit aufwies, einen fundierten Zusammenhang zwischen Föderalismus als Theorie und den gewachsenen Erfordernissen bayerischer Eigenstaatsideologie zu schaffen. Am 3. April 1954 hielt der bayerische Ministerpräsident in München einen Vortrag über „die geistigen Grundlagen des Föderalismus“.⁷⁷⁾

Nachdem Ehard konzidiert hatte, daß bis zu diesem Zeitpunkt „ein undurchdringbarer Nebel sachlicher Verworrenheit“⁷⁸⁾ über dem Begriff „Föderalismus“ lag, nichts destoweniger der Föderalismus zu einem entscheidenden Punkt des deutschen politischen Lebens geworden war und eine Begriffsortung negativer Art bisher nur von seiten der Zentralisten vorgenommen worden war,⁷⁹⁾ versuchte Ehard dem bayerischen Verständnis von Föderalismus tiefere philosophische Qualitäten zu vermitteln. Dazu schuf Ehard eine Verbindung zwischen Föderalismus und der katholischen Subsidiaritätslehre. Der Begriff der „Subsidiarität“ ist durch Papst Pius XI. in seiner Enzyklika „Quadragesimo Anno“ 1931 neu geschaffen worden. Dort ist das Prinzip der Subsidiarität folgendermaßen definiert: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen. Zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung.“ Papst Pius XI. hat diese Feststellung als den obersten sozialphilosophischen Grundsatz bezeichnet, an dem weder zu rütteln noch zu deuteln sei. Dieser Grundsatz bedeutet die Beschränkung jedweder übergeordne-

ter Gewalt und Zuständigkeit auf den Bereich, den zu bewältigen die Nachgeordneten nicht in der Lage sind. Die Vertreter des Naturrechts verweisen in der Diskussion um diesen Grundsatz auf die Tatsache, daß hier ein Umstand sichtbar hervorgegestellt werde: „Daß die Gemeinschaft eine aus Gliedgemeinschaften mit relativer Selbständigkeit oder Autonomie bestehende Einheit ist und daß diese alle ihre eigenen Zwecke, ihr eigenes Gemeinwohl und daher ihre eigenen Aufgaben besitze.“⁸⁰⁾

Um die Subsidiarität als Bauprinzip der Weltgeschichte darzustellen, verfolgte Ehard den in der Enzyklika geschaffenen Begriff zurück bis Aristoteles, um sodann die Verbindung zwischen Subsidiarität und Föderalismus herzustellen: „Es (das föderalistische Prinzip) ist wesentlich verbunden mit dem Subsidiaritätsprinzip. Es ist sogar die Feststellung möglich: Föderalismus ist die politische Form der Subsidiarität. Subsidiarität im engeren Sinn ist sozialphilosophischer Föderalismus.“⁸¹⁾

Auf welch schwankendem Boden sich der bayerische Ministerpräsident bewegte, darüber war er sich sehr wohl im klaren. Er stellte fest, daß diese seine Behauptung auch in kirchlichen Kreisen nicht unwidersprochen bleibt. „Der Soziologe Nell-Breuning lehnt es ab, den Föderalismus als staatsrechtliche Grundsatzforderung verpflichtend für die christliche Staatslehre anzusehen. Er vertritt die Auffassung, daß auch im Einheitsstaat durch volle Entfaltung gemeindlicher Selbstverwaltung und durch Ausbau einer echten leistungsgemeinschaftlichen Ordnung das Lebensrecht der kleineren Lebenskreise voll und ganz gewährleistet sei.“⁸²⁾

Nell-Breuning hält das katholische Subsidiaritätsprinzip also sehr wohl auch mit staatlicher Dezentralisation vereinbar. Dies aber widersprach jeder bayrisch-gouvernementalen Auffassung. Ehard suchte also ein Konstrukt, die dieses, für bayerisches Selbstständnis gefährliche Modell entkräftete. Die entscheidende Hilfestellung fand der bayerische Ministerpräsident wieder in der geschichtlichen Erfahrung, deren aus der eigenstaatlichen Argumentation bereits hinreichend bekannter Weg er für den Rest seines Vortrages beschreibt. „Er (Nell-Breuning) neigt mit dieser Feststellung zu einer Interpretation des Föderalismus, die – nach unserer Auffassung – weder mit dem Gedanken der Subsidiarität noch mit der geschichtlich bewiesenen Gefahr des Einheitsstaates für das Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Solche Interpretationen des Föderalismus sind hypothetisch, und widersprechen der geschichtlichen Erfahrung. Der staatsrechtliche Föderalismus ist nämlich ohne den historischen Tatbestand nicht zu erklären und nicht zu verstehen.“⁸³⁾

In seinem Versuch, theoretische Grundlagen für einen bayerischen und deutschen Föderalismus zu schaffen, vermengte Ehard theoretische, in gewisser Weise „objektive“ Kriterien mit den subjektiven Erfahrungen, die die bayerische Eigenstaatsideologie mit den geschichtlichen Kräften gemacht hat. Ohne die Problematik einer solchen Konstruktion näher untersuchen zu wollen, sind im Hinblick auf eine bayerische föderalistische Theorie zwei Aussagen möglich:

Der Versuch Ehards, die Grundlagen für eine föderalistische Staatstheorie zu schaffen, wird gestartet zu einer Zeit, da die Entscheidung über die Ausgestaltung des staatsrechtlichen Bettes für Deutschland längst gefallen war. Es kann sich also nur noch um einen Versuch einer nachträglichen Rechtfertigung der bayerischen Politik handeln. Im Jahre 1954 hatte auch die Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik eine Eigengesetzlichkeit gefunden, die nur sehr beschränkt revidierbar erschien. Auch von dort her erscheinen die Ausführungen des bayerischen Ministerpräsidenten überflüssig. Auch für den Fall, daß man der Ehard'schen Argumentation ihre Richtigkeit zugesteht, muß festgestellt werden, daß in der praktischen Politik Bayerns im Vorfeld der Bundesrepublik eine Verbindung Ehard'scher Konstruktion zwischen Föderalismus und Subsidiarität nicht vorhanden war.⁸⁴⁾

Föderalismus als Prinzip des Staatsaufbaus aus kleinen und kleinsten Gruppen, wie Ehard zitierte, gab es in Bayern nicht und konnte sich die eigenstaatliche bayerische Staatsräson

auch nicht leisten. Vielmehr ging das Bestreben aller bayerischer Regierungen von Fritz Schäffer bis Wilhelm Hoegner und Hans Ehard dahin, von einer innenpolitisch starken Stellung aus die Kraft zu beziehen, außenpolitischen Föderalismus durchzusetzen. Konzentration aller Kräfte im Inneren aber bedeutete Zentralisierung, bedeutete Konzentration aller staatlichen Machtmittel auf dieses eine staatsideologische Ziel. Die Nachweise Schreyers auf den zentralistischen Aufbau des bayerischen Wirtschafts- und des Landwirtschaftsministeriums mögen als Hinweise genügen, im Bereich der Ministerien des Inneren und des Kulturs ist ein Beweis leicht zu führen.⁸⁵⁾

Ein weiteres Indiz für diese Behauptung stellt die Tatsache dar, daß die gemeindliche Selbstverwaltung bewußt aus dem Ideenkreis des Föderalismus ausgespart blieb.

Unter Berücksichtigung dieser Tatsachen führt sich der spätere Versuch bayerischer Gouvernemente, bayerischen Föderalismus auf eine allgemein verbindliche Grundlage zu stellen, selbst ad absurdum.

2.3. Zusammenfassung

Es ist Hans Ehard nicht gelungen, eine Synthese zwischen Föderalismus und katholischer Subsidiaritätslehre herzustellen. Nicht in der Theorie, deren Verquickung sofort zu Bedenken Anlaß geboten hat. Die Subsidiaritätslehre wehrte sich mit maßgeblichen Vertretern, vom bayerischen Föderalismus okkupiert zu werden. Und nicht in der Praxis, in der die Subsidiarität oder der innenpolitische Föderalismus nach dem gouvernementalen politischen Gesamtspektrum kein Ziel innerstaatlich-bayerischer Föderalisierung war und sein konnte. Auch in seinem Vortrag des Jahres 1954 hatte der bayerische Ministerpräsident mit der historischen Dimension seiner Betrachtung die stärksten und überzeugendsten Argumente in der Hand. Doch mit der Betonung der historischen Staatlichkeit Bayerns und dem Revisionsanspruch eines nicht mehr saturierten Nationalgefühls wird der bayerische Föderalismus seines „vermeintlichen“ philosophischen Überbaues entkleidet und denaturiert zu einem staatsrechtlichen Konzept des gesamtstaatlichen Machtgleichgewichts. Damit aber wird der Föderalismus Bayerns zu einer machtpolitischen Grundkonzeption bayerischer Außenpolitik im Verhältnis zu den anderen deutschen Ländern im Blick auf einen zukünftigen deutschen Bundesstaat. Hiermit aber rechtfertigt sich der Begriff „Eigenstaatsdenken“ anstelle der im Sprachgebrauch bayerischer Politiker vorherrschenden Vokabel „Föderalismus“.⁸⁶⁾

Der Ausdruck „Eigenstaatsdenken“ trifft das Ziel der gouvernementalen Politik Bayerns wesentlich genauer als der verschwommene und durch vielerlei historisch gewordene Belastungen emotional aufgeladene Begriff „Föderalismus“. Doch auch mit der Eigenstaatlichkeit hatte es seine Schwierigkeiten. Auch sie rückte sehr nahe an egoistische Ziele heran und ließ Selbstsucht anklingen, was in der Zeit der Solidarität gefährlich war. Und dies konnte sich Bayern nicht leisten. Es war den Politikern der Regierung klar, daß Bayern ohne Verbündete sein Ziel für den staatsrechtlichen Aufbau des neuen Deutschland nicht erreichen konnte. Es schien günstiger, den Föderalismus zu propagieren als staatliches Organisationsprinzip. Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit mit Zentralismus und hybrider Nationalstaatlichkeit hatte die historische Belastung und Aufladung des Föderalismus etwas verblasen lassen, man konnte Bayerns Verbindung mit dem Föderalismus in günstigerem Licht erscheinen lassen. Den neugebildeten, weithin traditionslosen Ländern auf deutschem Boden war es leichter, sich übergreifende „föderalistische“ Politik anzueignen, da ihnen eigene Staatlichkeit fremd war, föderalistisches Ordnungsprinzip aber auch aus traditionslosem Blickwinkel akzeptabel erschien. Föderalismus firmierte als „neutrales“ Aushängeschild und Propagandamittel für eigenstaatliche Zielsetzungen der bayerischen Regierungen, wobei nicht gesagt sein soll, daß es nicht die feste Überzeugung der bayerischen Gouvernemente war, daß eine föderalistischer Staatsaufbau nicht die bestmögliche und einzig mögliche Organisationsform für Deutschland war,

historisch gesehen aus den Ereignissen der Vergangenheit und aus der Eigenstaatlichkeitsbewegung Bayerns. Insofern deckten sich die Ziele natürlich.⁸⁷⁾

Eigenstaatsideologie als *Movens* bayerischer Politik läßt viele Erscheinungen der „bayerischen Außenpolitik“ leichter verständlich einordenbar erscheinen, als die Ableitung dieser Dinge aus föderalistischem Staatsverständnis.

Dies gilt, um nur ein Beispiel zu nennen, für die erst in der politischen Praxis entschiedene Frage nach Staatenbund oder Bundesstaat für die Organisation Gesamtdeutschlands. Es war für die bayerischen Politiker offenbar auch innerhalb des *gouvernementalen* Lagers nicht notwendig, die Standpunkte untereinander in Einklang zu bringen. Denn die Frage nach der Gestaltung der Staatlichkeit Deutschlands stellte sich im Rahmen präziser Vorstellungen und konkreter, dem Föderalismus impliziter Grundbedingungen. Das Problem und das Erfordernis war, die bayerische Eigenstaatlichkeit möglichst weitgehend zum Tragen zu bringen.

Dies aber machte die bayerische Staatsregierung in der praktischen Politik sehr flexibel. Schnelle Adaption sich ändernder politischer Grundlagen, denen die innerdeutschen politischen Möglichkeiten durch die Abhängigkeit von den Alliierten unterworfen waren, bereiteten nur geringe Schwierigkeiten. Die Eigenstaatlichkeit war nur von sehr geringen dogmatischen Verhärtungen belastet, verfolgte aber umso beharrlicher ihr verdecktes Ziel. Auch die Eigenstaatsideologie zeichnete sich durch verschwimmende Zielsetzung aus, die auch in der Etablierung eines föderativ gegliederten Gesamtstaates bei weitgehender Erhaltung der Länderstaatlichkeit und der Ländersouveränität nur unzureichend definiert war. Das Ziel der bayerischen Politik stand den *gouvernementalen* Politikern in einer Mischung von rationalen Überlegungen, historischen Erfahrungen und in einem gewachsenen Nationalgefühl, das ganz sicher irrationale Komponenten aufwies, zur Verfügung, wobei es auf Einzelheiten zunächst gar nicht ankam. Aus der Ferne sah der zu erreichende Berg wie eine relativ ungegliederte, amorphe Masse aus, beim Näherrücken würden sich von selbst gliedernde Konturen ergeben. Dieses Bild deutet messianische Einschüsse an, die unzweifelhaft der Eigenstaatsideologie immanent waren.

Die Suche nach Bündnispartnern zur Durchsetzung der Staatlichkeitsqualität der deutschen Länder wurde durch den Dunst um das Ziel und die verschlungenen Pfade und Umwege der bayerischen Staatsregierung nicht eben erleichtert. Um bei dem angesprochenen Beispiel zu bleiben: Die verschiedenartigen und sich scheinbar widersprechenden Äußerungen bayerischer Politiker über die Errichtung eines Bundesstaates oder eines Staatenbundes waren für die innerbayerische politische Auseinandersetzung im Spektrum des *gouvernementalen* Lagers kaum von Belang, trugen eher deklamatorischen oder propagandistischen Charakter. Potentielle Verbündete wurden von diesen Aussagen verwirrt und verunsichert. Spürbare Zurückhaltung und Mißtrauen stellte sich ein; die Flexibilität der bayerischen „Außenpolitik“, der Pragmatismus, der immer wieder zur Schau getragen wurde, ohne im Innersten wirklich pragmatisch zu sein, erschwerte das Entstehen einer „föderalistischen Front“ ungemein, machte sie zuweilen unmöglich, ja, isolierte Bayern zuweilen. Föderalistisches Gebärdenspiel und eigenstaatliches Gedankengut klappten auseinander, die Bündnispartner mußten gefühlt haben, daß föderalistische Ziele im Inneren nicht das eigentlich Erstrebenswerte der bayerischen Politik war, sondern nur notwendiges Abfallprodukt. Es soll an dieser Stelle noch einmal betont werden, daß Eigenstaatsideologie und Föderalismus sich nicht gegenseitig ausschlossen, wie das zuweilen angeklungen sein mag. Um eine Zusammenschau zu versuchen, könnte man etwa folgende These aufstellen:⁸⁸⁾

Die Grundlage aller Politik Bayerns in den Jahren 1945 – 1948 (und auch später noch) bildete die bayerische Eigenstaatsideologie. Die Eigenstaatsideologie stellt sich dar als eine Synthese – oder ein ⁶⁴ Ausgleich, wie Ministerpräsident Ehard sich ausdrückte – zwischen bayerischem und deutschem Nationalstaatsdenken. Die Erfahrungen mit der unseligen Vergangenheit, in der aus bayerischer Sicht das deutsche nationale Denken überbewertet

und das gewachsene bayerische unterdrückt wurde, ließ das Nachkriegspendel nach der anderen Seite hin ausschlagen, dem bayerischen, nationalen Denken wurde mehr Gewicht beigemessen. Die historischen Erfahrungen hatten das deutsche Nationalstaatsdenken fest mit der staatlichen Organisationsform des Zentralismus verknüpft, der maßgeblichen Anteil an der Eindämmung der Staatlichkeit der Länder getragen hatte. Ein Ausgleich zwischen dem Gesamtstaatsdenken und teilstaatlichem Souveränitätsanspruch konnte sich Bayern nur in den staatsrechtlichen Kategorien des Föderalismus verstellen, (wobei die Überbewertung der Einzelländerstaatlichkeit den Föderalismus zuweilen auch in extremen Spielarten auftreten ließ). In der Sicht der bayerischen Gouvernementalen existiert der Föderalismus also nicht aus sich heraus, als Wert und staatsrechtliches Ordnungsschema an sich, sondern nur als praktikables und einzig vorstellbares Modell eines Ausgleichs zwischen den divergierenden Interessen von Nationalstaat – deutsch und Nationalstaatsdenken – bayerisch. In dieser Beziehung aber sind Föderalismus und Eigenstaatsideologie nicht voneinander trennbar. Der Föderalismus erscheint so gesehen nicht als Ziel gouvernementaler Politik, sondern als Weg zu dem eigenstaatlichen Ziel. Föderalismus als Weg oder Methode wurde pragmatisch verfolgt, sah sich nicht auf doktrinaire Pfade gedrängt, sondern behielt politische Flexibilität. Die Eigenstaatlichkeit selbst, als Ziel aller Politik fixiert und dogmatisiert, stand nicht als unverrückbare Form fest, die es zu erreichen galt. Zwangsläufig mußte eine nicht definierte, ausgleichende Form staatlichen Lebens zwischen den Polen Bayern und Deutschland schwanken, zwischen den Polen staatlicher Selbständigkeit oder Separatismus und der Einordnung in das Ganze, welches Konzessionen erforderlich machte. Die Eigenstaatsideologie stellte also nur Maximalforderungen auf⁸⁹⁾, von denen die Gouvernementalen dann heruntergehen konnten, wollten und mußten, da das deutsche Staatsganze im Auge zu behalten war.

Die Grenze dessen, wie weit Bayern Abstriche an seinen Forderungen zu machen bereit war, wurde nicht festgelegt. Man überließ sie gewissermaßen dem freien Spiel der politischen Kräfte. Um in diesem Spiel der Kräfte eine gute Vorgabe zu haben, mußte Bayern stark und schnell sein, das heißt, Bayern mußte die Kräfte seiner eigenen gewachsenen und gefestigten, in starken Resten auch nach der Hitlerzeit noch existenten Staatlichkeit nützen. Innenpolitische Zusammenfassung und Straffung, Zentralisierung der Macht war eine Bedingung dazu, eine weitere Voraussetzung war ein schneller staatlicher Wiederaufbau, schneller als der der anderen Länder, vor allem im Bereich der Verwaltung, was z.B. den bayerischen Widerstand gegen die amerikanischen Entnazifizierungspläne potenzierte. Der eigenen Stärke zu vertrauen und mit ihr in die politische Auseinandersetzung einzutreten hieß aber auch, den Kampf auf allen Ebenen zu führen, die Bayern Vorteile zu schaffen versprochen. Dies drückte sich vor allem im Einsatz wirtschaftlichen Potentials aus, das die agrarische Struktur Bayerns dem Land unter den besonderen Bedingungen der unmittelbaren Nachkriegszeit in die Hand spielte.

Aus dem eben erwähnten folgt aber, daß Eigenstaatsideologie und damit Föderalismus notwendig nur ein außenpolitisches Konzept der bayerischen Gouvernementalen sein konnte und auch war, was sich nicht nur aus den benannten konkreten Tatbeständen ableiten läßt. Es entspricht natürlich der eigenstaatlichen Forderung nach Landessouveränität, die innenpolitische Verwaltung des Landes nicht aus der Hand zu geben, oder etwa anderen Institutionen Mitsprache bei innerbayerischen Angelegenheiten zu gewähren. Daneben aber stützt dies die These, daß Föderalismus aus bayerischer Sicht keinen Absolutheitsanspruch erheben konnte, sondern nur in Abhängigkeit der Eigenstaatsideologie zu sehen war.

Ein letzter Punkt: Der bayerische Eigenstaatsgedanke als synthetisches Produkt von deutschem Nationalstaatsdenken und historischem bayerischem Nationalgefühl geriet in die Bewegung der Nachkriegszeit, die gegen die Pervertierung staatlicher Politik Stellung bezog. Der Verabsolutierung des Machtdenkens der Vergangenheit stellte sich eine moralisch-sittliche Wertung der Politik, eine Erneuerung christlicher Ideale, ein Streben nach

Demokratie entgegen. Diese Zielsetzung aber sprach man einer Verbindung Nationalstaat-Zentralismus ab. Durch die Adaption dieser hohen Ziele aber geriet das bayerische Eigenstaatsdenken in das Fahrwasser messianischer Zukunftserwartungen und nahm Formen eines Kreuzungsdenkens an. Gouvernementeales Staatsdenken Bayerns nahm ideologische Ziele an.

B) Innenpolitik

1.1. Der Beginn bayer. Politik: Fritz Schäffer und Wilhelm Hoegner

Am 28.5.1945 wurde vorzeitig von der amerikanischen Besatzungsmacht das Land Bayern installiert⁹⁰⁾ und Fritz Schäffer zum Ministerpräsidenten ernannt⁹¹⁾. Schäffer hatte eine glänzende Beamtenkarrieren im bayer. Verwaltungsdienst der Weimarer Republik hinter sich und galt als ein Mann, dem man den Verwaltungsaufbau Bayerns zutrauen konnte. Die Militärregierung setzte Schäffer als Leiter einer Auftragsverwaltung ein, die gehalten war, die Befehle der Militärregierung genau zu befolgen, wofür der Ministerpräsident persönlich und alleine haftbar gemacht wurde.⁹²⁾ Innerhalb des Konzepts der „indirect rule“⁹³⁾ ließ die Militärregierung Schäffer relativ breiten Raum für eigene Entscheidungen, solange er die Befehle der Besatzungsmacht erfüllte.⁹⁴⁾

Fritz Schäffer nutzte diesen Freiraum. Denn neben seinen Qualitäten als Verwaltungsexperte war der Ministerpräsident gekennzeichnet von profilierten pol. Ansichten. Als BVP-Landtagsabgeordneter, später in leitender Position als Parteivorsitzender hat Schäffer den Kampf Bayerns gegen die Weimarer Republik mitgemacht und stark föderalistische Positionen zu seinen eigenen geformt. Auch als Leiter des Bayer. Finanzministeriums war er in einem Brennpunkt der Auseinandersetzungen gestanden.⁹⁵⁾

Schäffers bayerische Staatsgesinnung, seine föderalistische Grundlage sah den Hauptgrund des Scheiterns der Weimarer Republik in der Aushöhlung der Staatlichkeit der Länder, die alleine eine Machtübernahme Hitlers hätten verhindern können. Dieses Bollwerk-Konzept zu verwirklichen versuchte Schäffer nach seiner Ernennung zum bayer. Ministerpräsidenten. Außenpolitisch konnte dies nach Lage der Dinge keine Politik sein, doch war es möglich, die Voraussetzungen für eine solche Politik zu schaffen in der Innenpolitik. Die Staatsmacht Bayerns im Inneren zu errichten, ihr zur Geltung zu verhelfen und den Staat innenpolitisch zu konsolidieren war eine Politik, die die Staatlichkeit der Länder vorbereiten würde.

Ein innenpolitisch konsolidierter Staat würde entscheidend in die Verhandlungen um eine neue Verfassung eingreifen können. Und dabei galt es zudem, den Vorsprung zu nutzen, den die frühe Verwaltungszusammenfassung durch die Militärregierung vor den anderen Ländern gewährt hatte.⁹⁶⁾

Möglichkeiten der pol. Einflußnahme besaß der alleinverantwortliche bayer. Ministerpräsident Schäffer eine ganze Reihe. Eine der wichtigsten war das Vorschlags- u. Ernennungsrecht für die Mitglieder seiner Regierung. Die Häufung konservativ, föderalistisch und bayer. gesinnter Politiker und Fachleute in seinem Kabinett ließ die Richtung deutlich werden, die Schäffer politisch einzuschlagen beabsichtigte, ungeachtet der Tatsache, daß der Ministerpräsident immer wieder bekräftigte, daß sein Kabinett dem Charakter nach unpolitisch sei.⁹⁷⁾

Mit Hilfe dieser Mannschaft ging Fritz Schäffer daran, den bayer. Verwaltungsapparat zu reorganisieren, wie in den Zeiten vor der Diktatur, die Kräfte des Staates in München zu zentralisieren, um durch eine straff durchorganisierte Gliederung Bayerns die pol. Schlagkraft des Staates zu erhöhen. Die Besatzungsmacht gab Schäffer einen breiten Ermessensspielraum, den der Ministerpräsident nutzte, in dem er aber schon bald an seine Grenzen stieß. Schäffers Reorganisation eines qualifizierten Verwaltungsapparates bedingte die Existenz einer hochqualifizierten Beamtenschaft, die er nur aus dem alten Verwaltungskörper rekrutieren konnte und auf die Schäffer nicht verzichten zu können glaubte, wobei auch das Argument des Sachverständes bei rasch ansteigenden Schwierigkeiten in der Versorgungslage zum Tragen kam. Bei der Restaurierung des alten, durch den National-

sozialismus korrumpierten und diskreditierten Beamtenkörpers kollidierte der bayer. Ministerpräsident mit der Grundforderung der amerikanischen Besatzungsmacht nach rascher und gründlicher Entnazifizierung.⁹⁸⁾ Der Wunsch nach rascher und effektiver Konsolidierung der bayerischen Staatsmacht im Inneren stieß auf die Denazifizierungsbestimmungen, die nach anfänglichen Schwierigkeiten beim Aufbau der Militärregierungsverwaltung unter dem Druck der am Öffentlichkeit Priorität gewannen und aktualisiert wurden im Zusammenhang mit der Affaire um den ersten bayerischen Militärgouverneur, General Patton.⁹⁹⁾

Die Innenpolitik Schäffers geriet in die Fallstricke der in der Praxis zu widersprüchlichen Ergebnissen führenden Besatzungspolitik. Dies bildete den aktuellen Anlaß zu Schäffers Entlassung.¹⁰⁰⁾ Auf einer anderen Ebene jedoch war die Politik Schäffers erfolgreich. Das Fehlen einer deutschen Zentralverwaltung machte auch aus am Sicht die Übernahme ehemaliger Reichskompetenzen durch die Länder notwendig. Das bayer. Staatsverständnis sah in dieser Tatsache allerdings die Rückkehr ehemals bayer. Kompetenzen zu seinem originärem Träger. Der Versuch des bayer. Ministerpräsidenten, die Reichsverwaltung in die bayer. Staatsverwaltung zu integrieren, war zugleich der erste Versuch, ein Präjudiz für die künftige Entwicklung Deutschlands zu schaffen.¹⁰¹⁾

Die am Militärregierung war aus Gründen der Verwaltungseffizienz hinter diesem Plan gestanden, und da amerikanische Motivation und die Intentionen Schäffers zu dem gleichen Ziel führten, konnte die Politik des bayerischen Ministerpräsidenten erfolgreich sein. Dabei war es Schäffer verwehrt, die Übernahme der ehemaligen Reichskompetenzen als Erfolg seiner Politik zu verbuchen und darauf weiter aufzubauen. Der Eindruck der Auftragsverwaltung verbot dies solange, bis Hoegner nach dem Ende der Potsdamer Zentralverwaltungen wenigstens stillschweigendes Einverständnis bei OMGUS fand, praktische Politik unter diesen in der Ära Schäffer geborenen Vorzeichen zu betreiben, die Übernahme der Reichskompetenzen als staatsrechtliches Politikum zu verwerten. Schäffers pol. Konzept, das in seiner staatspolitischen Seite als Ausdruck des Ministerpräsidenten-Amtes durch die Restriktionen der Besatzungsmacht eigentlich nicht greifbar ist, war in seiner bayer. Grundkonzeption den pol. Zielen seiner Nachfolger Hoegner und Ehard sehr ähnlich. Neben seiner Prägung in den politischen Vorstellungen der alten BVP¹⁰²⁾ sind seine politischen Ziele vor allem in seinem Kurs innerhalb der sich formierenden CSU nachzuweisen.¹⁰³⁾ Schäffers Reichsvorbehalte, die durch den Nationalsozialismus bekräftigt worden waren, ließen ihn sein Amt ganz anders verstehen als die meisten anderen Kollegen in den Verwaltungsspitzen der Regionen¹⁰⁴⁾. Bei Schäffers Amtsantritt lag das politische Leben Bayerns noch fast vollständig darnieder. In den verschiedenen Gründungszirkeln, die später zur Christlich-Sozialen-Union führten, konnte Schäffer, der selbst an eine Neubelebung der Bayer. Volkspartei dachte¹⁰⁵⁾, Strömungen erkennen, die seiner politischen Ansicht entgegenstanden. Es war noch nicht sicher, ob er, Schäffer, sich mit seiner Konzeption würde durchsetzen können¹⁰⁶⁾.

In München bekämpfte Schäffer mit aller Vehemenz den politischen „newcomer“ Joseph Müller, der am „linken“ Parteiflügel eine stattliche Anhängerschaft um sich versammeln konnte. Seine Ungewißheit über den Ausgang der Schlacht um die Union verband sich mit der Erwartung, die er mit vielen Zeitgenossen teilte, daß nach dem Versagen der Demokratie von Weimar, nach Hitlerzeit und Krieg, ein politischer Linksrutsch der Bevölkerung erfolgen würde.¹⁰⁷⁾

Fritz Schäffer mußte es für eine glückliche Fügung halten, daß mit ihm ein Politiker an die Spitze der bayer. Staatsverwaltung gestellt wurde, der im Sinne traditioneller bayer. Politik,¹⁰⁸⁾ unbedrängt von politischen Organisationen, Bayern die Marschrichtung angeben konnte, in dem die bayer. Politik auch bei seinem Scheitern weiterschreiten mußte. Aus diesen Gründen begrüßte Fritz Schäffer auch den Entschluß der am Besatzungsmacht, vorläufig noch keine Parteien zuzulassen. Denn einer Politisierung des öffentlichen Lebens, was eine Parteilizenzierung bedeutet hätte, hätte Schäffer zumindest in be-

schränktem Umfange Rechnung tragen müssen, dies vor allem seiner eigenen Partei gegenüber, in der die Dominanz Müllers sich immer deutlicher abzeichnete. Dies auch deshalb, weil die Militärregierung zu dieser Zeit noch Wert darauf legte, das gesamte Spektrum der pol. Meinung in der obersten Staatsverwaltung repräsentiert zu sehen, eine Opposition also möglichst auszuschalten. Die Besetzung des Kabinetts durch Repräsentanten zumeist konservativen Zuschnitts, ließ diesen Wunsch der Militärregierung außer acht.

Die Gründe für Schäffers abrupte Entlassung¹⁰⁹⁾ sind in der Überdehnung seines politischen Spielraumes zu suchen, mit dem er in die Unsicherheiten der Besatzungsverwaltung hineinstieß¹¹⁰⁾ und in der Opposition gegen das am. Entnazifizierungsprogramm gestoppt wurde. In Kreisen der Militärregierung vermutete man nicht zu Unrecht, daß Schäffer über die Querelen in seiner eigenen Partei hinaus sehr starke Integrationswirkung in bayerisch-vaterländischem Sinne ausübte, zumal er enge Beziehungen auch zu der monarchistischen Bewegung Bayerns hielt, die, in den Augen Walter Dorns, des persönlichen und sehr einflußreichen Beraters General Adcocks, eine nicht zu unterschätzende Gefahr für die am. Besatzungsziele bildete.¹¹¹⁾ Schäffers Politik war zu einseitig auf die Kräfte der alten BVP ausgerichtet, als daß er der Militärregierung weiterhin als Symbolfigur aller „aufbauwilligen Kräfte“ des Landes hätte dienen können.

Bei Wilhelm Hoegner, dem Nachfolger Schäffers als bayer. Ministerpräsident, mußten die Amerikaner solche Sorgen nicht haben.¹¹²⁾

Hoegners SPD verkörperte vor der Machtergreifung Hitlers nur eine Minderheit in Bayern, die zudem durch reichstreu Kurs gegen die separationsverdächtige BVP Stellung bezogen hatte. Walter Dorn vermutete richtig, daß bei einer Wahl die Regierung Hoegners nicht mehrheitsfähig sein würde¹¹²⁾. Der Sozialdemokrat Hoegner hatte keinen großen Rückhalt im Volk zu erwarten und mußte sich zwangsläufig mehr an die Besatzungsmacht halten. Mit einem Ministerpräsident Hoegner konnte man die einseitige Politisierung eindämmen und der deutschen Verwaltungsspitze wieder den Charakter einer Auftragsverwaltung vermitteln. Dabei aber gab Hoegner die Möglichkeit, von dem Konzept der reinen Auftragsverwaltung abzurücken und in Maßen eine Politisierung und Demokratisierung in Bayern voranzutreiben.¹¹⁴⁾ Die Lizenzierung pol. Parteien in der am. Zone war eine Reaktion auf die Zulassung von Parteien in der russischen Zone und erfolgte zu früh und unter Zugzwang, die Ernennung Hoegners erwies sich hier aber nachträglich als Vorteil, denn als Vorsitzender einer Minderheitspartei war der Einfluß der Parteipolitik zugunsten der Besatzungspolitik in Grenzen zu halten.¹¹⁵⁾

Als Gegengewicht zur Parteilizensierung in der US-Zone regelte die Militärregierung in einem Erlaß vom 26.12.1945 ihr Verhältnis zum Ministerpräsidenten neu.¹¹⁶⁾ Die alleinige Verantwortung wurde in allen Bereichen von Verwaltung und Politik dem Ministerpräsidenten übertragen, welcher der „zentralisierten Kontrolle der Militärregierung“ unterworfen war. Die bayer. Regierung, „deren Ministerien dem Ministerpräsident untergeordnet und rechen-schaftspflichtig“ waren, „übt die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt aus“, alleinverantwortlich in einer Weise, daß Gesetze keinen Hinweis enthalten durften, daß sie „im Namen oder mit Genehmigung der Militärregierung erlassen wurden“. Obwohl die Militärregierung nach den Affären Patton und Schäffer in der Frage der Entnazifizierung die Zügel straff anzogen und beschleunigte Durchführung in ihrer Zone verlangen, war der pol. Spielraum Hoegners im Vergleich zu seinem Vorgänger beträchtlich größer und Wilhelm Hoegner wußte ihn zu nutzen. Er erwies sich als anpassungsfähiger als Schäffer und unterhielt ein gutes Verhältnis zum neuen Militärgouverneur von Bayern, General Muller. Sein Kabinett war äußerlich gesehen das von der Besatzungsmacht gewünschte Allparteienkabinett, der Trugschluß dieser aus einer herkömmlichen Sicht parteipoliti-scher Gestaltung sollte sich bald erweisen.

1.2. Parteipolitische Voraussetzungen

Bei aller Personalisierung der bayer. Politik und aller Konzentration der Verantwortung gegenüber der Militärregierung auf die Person des bayerischen Ministerpräsidenten ergibt sich ein falsches Bild bayerischer Politik, wollte man die Ministerpräsidenten losgelöst von ihrem politischen Hintergrund darstellen. Zwar spielten die Parteien vor ihrer Lizenzierung und organisatorischen Verfestigung zumal, nur eine periphere Rolle als Handlanger und Kärner, doch gewannen Teile und Gruppierungen innerhalb der Parteien¹¹⁷⁾ erhebliche Bedeutung für die Politik Hoegners und Ehards. Es ist in diesem Zusammenhang eigentlich verfehlt, mit den gebräuchlichen Bezeichnungen der Parteienforschung zu arbeiten, doch soll die parteigeschichtliche Diktion deshalb beibehalten werden, weil das unter Ministerpräsident Hoegner entstandene gouvernementale Bündnis eine temporäre Erscheinung war, deren Spuren in der späteren Politik Bayerns bis heute zwar existent, aber nur schwer aufspürbar erscheinen.¹¹⁸⁾

1.2.1. Die CSU

Die innerparteiliche Geschichte der CSU seit ihrer Gründung ist von Alf Mintzel in einer politikwissenschaftlichen Studie gründlich durchleuchtet worden.¹¹⁹⁾

Mintzel hat dabei versucht, auch die historische Dimension zu erfassen.¹²⁰⁾ Gleichwohl läßt die Beschränkung Mintzels auf die innerparteiliche Betrachtung wesentliche Aspekte der CSU außer Acht. Diese werden erst erkennbar, untersucht man das Wechselspiel zwischen CSU und SPD und wägt man den Einfluß von Staatsämtern, in diesem Falle des persönlich und alleine verantwortlichen Ministerpräsidenten und dessen Politik auf die Parteipolitik.

Da Mintzel die parteipolitische Entwicklung der CSU sehr gründlich untersucht hat, sollen nur kurz einige Grundbedingungen angerissen werden, soweit sie für die bayerische Regierungspolitik unter Hoegner und Ehard notwendig sind.¹²¹⁾

Mintzel unterscheidet zwei Gruppen, die in der sich formierenden CSU erbittert um Einfluß und Dominanz kämpfen.

Dies war einmal der Flügel um den ersten Parteivorsitzenden Joseph Müller. Müller kam aus dem Widerstand, konnte zwar dem Freundeskreis um den Ministerpräsidenten Heinrich Held (BVP) zugerechnet werden, hatte aber mit der Politik der alten BVP nichts gemein. Müllers Ziel war, dem „Kollektivismus“, wie er sozialistische Geisteshaltung gerne benannte, eine umfassende christliche Massenbewegung entgegenzustellen, lehnte damit aber nicht nur die Beschränkung der CSU auf einen bestimmten Personenkreis ab, sondern ebenso die Neubegründung einer Partei mit den alten Reichsvorbehalten der BVP. Müller sah in seiner CSU den künftigen Landesverband einer christlichen Reichspartei mit sozialrevolutionärer Grundlage.

Den Gegenpol zu Müllers Auffassung einer ganz neu orientierten Partei bildete der Flügel um den ersten bayer. Ministerpräsidenten Fritz Schäffer, der, nach seiner von den Amerikanern verordneten politischen Zwangspause, in Statthalterschaft von Alois Hundhammer geführt wurde. Um diesen Flügel gruppierten sich die „BVP-Traditionalisten“, die einer bayerisch-vaterländischen, katholisch orientierten Politik mit starken Reichsvorbehalten das Wort redeten. Die organisationspolitischen Auseinandersetzungen sind, wie Mintzel nachweist, Ausdruck dieses fundamentalen Gegensatzes in der Grundauffassung. Die Anhänger beider Lager verteilten sich auf die „bayerischen Traditionszonen“ derart, daß die ehemaligen BVP-Politiker ihre Hochburgen dort besaßen, wo einst die BVP stark war, also in den altbayerischen Gebieten, während Joseph Müller seine Gefolgschaft in den fränkischen Landesteilen fand, einem Gebiet, dessen Bevölkerung aus langer Tradition eher reichstreu war und protestantisch.

Innerhalb dieser „Kerngruppen“, so Mintzel¹²²⁾, gab es einen Kreis von Bauernvertretern, der niemals eine einheitlich agierende Gruppe bildete. Diese Feststellung trifft auf die innerparteiliche Auseinandersetzung in der CSU zu, doch bezieht man den Bereich der von den Parteien nicht oder nur sehr bedingt kontrollierbaren Regierungspolitik des Ministerpräsidenten ein,¹²³⁾ so treten die Bauernvertreter aus dem Schatten der beiden anderen „Kerngruppen“ heraus und bilden einen eigenen starken Flügel, ohne den die Regierungspolitik der Dimensionen und Zielsetzungen der nächsten Jahre nicht formuliert hätte werden können.

1.2.1.1. Die Gründung des Bayerischen Bauernverbandes

Der erste Anstoß zur Gründung einer landwirtschaftlichen Vereinigung kam offenbar nicht von Seiten der Landwirtschaft selbst.¹²⁴⁾ Auf Anraten des ehemaligen Generalsekretärs der BVP, Anton Pfeiffer, verfaßte Alois Schlögl¹²⁵⁾ eine Denkschrift, die einer neuen Bauernorganisation den Weg ebnen sollte.¹²⁶⁾ Die Denkschrift Schlögl's spiegelt sich in den Verhandlungen der späteren Gründungstagung wieder und bildete das Fundament für die grundsätzlichen Ziele des Bauernverbandes. Dabei ist festzuhalten, daß der Bauernverband ins Leben trat aus der Initiative von Männern, die bereits während der Weimarer Republik führend in verschiedenen bäuerlichen Organisationen tätig gewesen waren, ja noch prägende Erfahrungen in der Kaiserzeit gemacht hatten.¹²⁷⁾ Das heißt, der Gründungszirkel des Bauernverbandes repräsentierte ein solches Maß von Kontinuität und Einheitlichkeit, daß sich in diesem geschlossenen Kreis kein Mann mit differenter Meinung halten konnte. Dies galt auch für Alois Hundhammer, den Mintzel dem Bauernflügel zurechnet,¹²⁸⁾ der aber vom Bauernflügel abgelehnt und abgestoßen wurde, weil seine politischen Vorstellungen den Kreis empfindlich störten.¹²⁹⁾

Ein solcher Kreis von Verbandspolitikern war dazu prädestiniert, Rückschau zu halten und aus den positiv empfundenen Teilen einer langen Tradition einen Ansatzpunkt für den Neuanfang zu finden.¹³⁰⁾

In seiner Denkschrift stellt Alois Schlögl bei der Analyse der Vergangenheit der bayer. Landwirtschaft zwei Punkte heraus, die fundamental auf die Gründung des BBV eingewirkt haben und ihren Niederschlag in seiner Verbandspolitik fanden:

Die Grundlage aller bayer. Wirtschafts- und Sozialstruktur bilde, so Schlögl, ungeachtet aller Industrialisierung und sozialer Umwälzungen, die Landwirtschaft¹³¹⁾. Diese Aussage stand zunächst als ideologische Begründung des Machtanspruches des Bauernverbandes, wurde durch die Bedeutung der Landwirtschaft für die Ernährung der Westzonen in den folgenden Jahren überhöht und geriet damit gleichzeitig zu einem programmatischem Ziel.

Der weitere zentrale Punkt in Schlögl's Argumentation schafft erst die Voraussetzung, auf der der ideologische Ort des Bauernverbandes sich begründen kann. Unter Verweis auf die gescheiterten Versuche in der Weimarer Zeit, die verschiedenen landwirtschaftlichen Organisationen zu vereinen, fordert die Denkschrift, die frühere Trennung zu überwinden und eine einzige, allen Bauern gemeinsame Organisation zu schaffen.¹³²⁾

Die Verbindung zwischen dem Wunsch einer einheitlichen Bauernorganisation und der Fixierung, tragendes Element des Volkes zu sein, wurde hergestellt, indem die Bauernführer mit der treibenden Kraft Michael Horlachers sich an die Organisationsformen und Ziele der Gewerkschaften anlehnten.¹³³⁾ Ohne dieses neu gewonnene Selbstverständnis des Bauernverbandes wäre die spätere Gründung der Arbeitsgemeinschaft BBV – Bayer. Gewerkschaftsbund auf große Schwierigkeiten gestoßen.¹³⁴⁾

Aus der Akzeptierung dieser beiden grundsätzlichen Punkte ergaben sich eine ganze Reihe anderer Kriterien, die dem Bauernverband Gesicht und pol/ Profil verliehen.

Analog zu den Gewerkschaften betonte der Bauernverband, keine parteipolitische Bindung zu besitzen.¹³⁵⁾ In der Betonung der Überkonfessionalität schritt der Bauernverband über die christlichen Bauernvereine weg, betonte jedoch die christliche Grundlage seiner Politik.¹³⁶⁾ Das Vorweisen des Christentums als Maßstab jeder Politik verband den BBV mit dem Grundkonsens der CSU. Auch der Bauernverband verstand christliche Grundhaltung als Gegenposition zur jüngsten Vergangenheit.¹³⁷⁾

Aus der Situation der Zeit, aus Mangel und Not heraus, hob der Bauernverband als Ziel den Ausbau des Genossenschaftswesens hervor, mit dem Ziel einer Selbsthilfe für die Bauern.¹³⁸⁾ Mit der Forderung nach dem Ausbau des Genossenschaftswesens, deren Promotor Horlacher, der Staatskommissar für das landwirtschaftliche Genossenschaftswesen im bayer. Landwirtschaftsministerium war, tritt eine wichtige Komponente des frühen BBV deutlich hervor. Wie zur Zeit der großen Landwirtschaftskrise in Bayern am Ende des 19. Jh. wie nach dem Ende des 1. Weltkrieges, so machten die bayer. Bauern auch nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches einen Ruck nach links. Revolutionäre Impulse wie zu früherer Zeit sind nicht feststellbar,¹³⁹⁾ doch sozialrevolutionäre Strömungen, basierend auf der katholischen Soziallehre, werden greifbar, vor allem in der Unterstützung des von Hoegner konzipierten Sozialteiles der Bayerischen Verfassung.¹⁴⁰⁾ Symptom der Linksorientierung und des sozialen Engagements des Bauernverbandes ist die Ablehnung des Kapitalismus und die Hinwendung zu dem alten Gewerkschaftsprinzip der Selbsthilfe im Genossenschaftswesen.¹⁴¹⁾

Eine bedeutsame Grundlage des politischen Programms des Bauernverbandes ist die Betonung des „Heimatgedankens“, basierend auf der Erkenntnis, daß der Bauernstand konservativ und seinen Traditionen verhaftet sei.¹⁴²⁾

Ein föderalistischer Staatsaufbau, dem eine Zusammenfassung der einzelnen Bauernverbände zu einem übergeordneten Verband parallel laufen sollte, war politisches Allgemeinut der Verbandspolitik. In den Ausformungen allerdings traten Unterschiede zu Tage. Mintzel ordnet Horlacher in dieser Hinsicht als zum Müller-Flügel der CSU gehörig ein,¹⁴³⁾ Joseph Baumgartner schwenkte Ende 1947 zum radikal-föderalistischen Programm der BP über. Bei der Kabinettsbildung W. Hoegners allerdings erwies sich, daß der Bauernverband bereit war, mit seinen Vertretern die eigenstaatliche Politik Hoegners mitzutragen.¹⁴⁴⁾

Grundlage und Programmatik des Bayer. Bauernverbandes mit seiner rasch anwachsenden Mitgliederzahl war, sowohl als Berufsvertretung als auch in seinem weiterführenden Ziel, Gewicht als halbstaatliche Organisation zu erhalten, für die politisch tätigen Bauernführer eine Richtschnur.¹⁴⁵⁾ Die Vertreter des Bauernverbandes bildeten einen sehr starken Flügel innerhalb der CSU,¹⁴⁶⁾ was nicht so ganz sichtbar dadurch wird, als der Bauernflügel in seiner Programmatik Teilziele beider anderer sich scharf bekämpfender Flügel abdeckte. Natürlich lavierten die Bauernvertreter in taktischer Hinsicht, um Vorteile für ihre Politik herauszuschlagen, doch gab die Zielsetzung des BBV eine eindeutige, nur wenig in ihrem Gehalt beeinflussbare Strategie. Dem Müller-Flügel entsprach die Politik der Bauernfunktionäre in ihrem sozialen Engagement, in ihrer Betonung der Überkonfessionalität, die gegen den Einfluß des kath. Klerus und damit gegen den BVP-Flügel gerichtet war,¹⁴⁷⁾ letztlich auch in ihrem Ziel, den BBV zu einem gewerkschaftsähnlichem Masseninstrument mit christlicher Zielrichtung, also gegen den Sozialismus zu machen.¹⁴⁸⁾ Ebenso kam Müller entgegen, daß der Bauernverbund adäquate Mitsprache im Staat suchte, eine Beamten- und Verwaltungsherrschaft, wie Schäffer sie eingeführt hatte,¹⁴⁹⁾ ablehnte.

Ein starkes Bindeglied zwischen Schäffer-Flügel und BBV war ihre gemeinsame Anhängerschaft. Der BVP-Flügel der CSU hatte seine Hochburgen in den altbayerisch-ländlichen Gebieten, die Bauern unterstützten die CSU im Schäffer-Flügel, welche für eine bäuerliche Organisation zu gewinnen der BBV sich aufmachte.¹⁵⁰⁾ Andererseits hatte Müller in den ehemaligen Diasporagebieten der BVP, in Franken, nicht in erhofftem Maße Anhänger

gefunden, so daß das erdrückende Übergewicht an Parteimitgliedern und Wählern noch für lange Zeit in den BVP-Hochburgen lag.¹⁵¹⁾ Der Satz Schlögl: „Die Politik (der CSU) muß getragen sein von dem Willen ihrer Wählermassen, die zur Zeit auf dem Lande sitzen, d.h. ihre Haltung muß bauernfreundlich sein“,¹⁵²⁾ gewinnt damit eine Anti-Müller und Pro-BVP-Haltung.

Die weitgehende Identität des Anhängerreservoirs zwischen BBV und Schäffer-Flügel hatte starke Auswirkungen auch auf die Politik der Bauernführer in der CSU hinsichtlich einer Betonung bayerisch-vaterländischer Ziele. Die altbayerisch-bäuerlichen BVP-Anhänger tradierten die bayerischen Reichsvorbehalte der Weimarer Republik, stützten darin den Schäffer-Flügel¹⁵³⁾ und übten zusätzlichen Druck aus auf die BBV-Politiker, die dieses Druckes nicht bedurft hätten.¹⁵⁴⁾

Denn als demokratisches Ziel des BBV zur Überwindung des nationalsozialistischen Ungeistes griff Schlögl in seiner Denkschrift auf den Anspruch des bayer. Ministerpräsidenten Held, 1929, zurück: „Dem Bauern steht der Begriff von Eigenart und Eigentum höher als jener der Verallgemeinerung und der Allgemeinschaft. Weil dem so und Bayern auch heute noch vornehmlich ein Bauernland ist, darum findet Bayern in seinem Kampf um die Erhaltung seiner Eigenstaatlichkeit und seines Eigenlebens am bayer. Bauern die stärkste Stütze, die alle Heimmattreuen Bayerns weiter erhalten und in ihrer Lebens- und Leistungskraft fördern müssen.“¹⁵⁵⁾

Auch wenn sich anfangs die Bauernführer ihre Beziehungen zum Müller-Flügel durch zu starke Betonung bayerisch-vaterländischen Gedankenguts nicht verschmerzen wollten, wurde der Bauernverband und seine polj Vertreter durch die „außenpolitischen“ Vorgänge in den anderen Teilen Deutschlands zu härterer Gangart in der Frage der staatsrechtlichen Reichskonstruktion gedrängt. Der bizonale Zugriff auf die bayerischen Nahrungsmittelherzeuger schuf Abwehrhaltung ebenso wie die in der brit. Zone dominanten Zentralisierungsbestrebungen.¹⁵⁶⁾

Die CSU war in der Phase ihrer Gründung grob gerastert in drei Flügel zerfallen, von denen sich der BVP-Flügel, angeführt von Schäffer und Hundhammer, und der Müller-Flügel um grundsätzliche politische Weichenstellungen erbittert befehdeten. Der Bauernflügel der CSU verfolgte seine Ziele auf dem Hintergrund des Bayer. Bauernverbandes. Seine Zielrichtung, die polj Intentionen sowohl des Müller- als auch des Hundhammer-Flügels abdeckte, ermöglichte ihm, die Position eines „Züngleins an der Waage“ einzunehmen, polj Vorteile auf beiden Seiten zu suchen.

Der Hintergrund des „überparteilichen“ Bauernverbandes gab dem Bauernflügel in der CSU auch noch eine andere Möglichkeit: als Hoegner Ministerpräsident wurde, schwenkte er ohne großes Zögern aus und bestimmte von da an für geraume Zeit die politische Orientierung der CSU.

1.2.2. Die SPD

Ebenso wie die CSU hatte auch die SPD unter den Schwierigkeiten zu leiden, die das am/ Verbot landesweiter Parteiorganisationen mit sich brachte.¹⁵⁷⁾ Immerhin konnten sich SPD und ihre Müncher Führer darauf verlassen, daß der Mitgliederstamm und die Funktionäre, welche die nationalsozialistische Zeit ohne Schaden überstanden hatten, die Organisation in ihren untersten Gliederungen wieder aufleben lassen würden. Die Sozialdemokratie erstand als tradiitionsgebundene Partei wieder auf, während das bürgerliche Lager mit der CSU-Gründung einen Neuanfang versuchte.¹⁵⁸⁾ Die Vorteile einer geschichtsgebundenen Kontinuität lagen im schnellen Aufbau der Organisation, in der Möglichkeit, auf geschulte und erfahrene Funktionäre zurückzugreifen zu können, in einer dementsprechend kurzen Antrittszeit zur Formulierung parteipolitischer Ziele. Hier lagen allerdings auch die Nachteile. Denn das Wiederaufleben der alten Organisation unter ihren

alten Funktionären begünstigte eine traditionell geprägte Politik und wirkte sich je länger desto mehr gegen alle die Politiker aus, die auf dem Boden der Sozialdemokratie eine politische Neuorientierung suchten. Am Überkommenen orientierte Politik hatte auch deshalb große Zugkraft, als die Sozialdemokratie nunmehr darauf mit Recht verweisen konnte, sie habe in der Weimarer Republik ständig vor den Nationalsozialisten gewarnt und die Entwicklung vorausgesehen. Richtigkeit ihrer Argumentation, Verfolgung und Widerstand verliehen ihrer Nachkriegspolitik einen charismatischen Charakter, der in Kurt Schumacher seine personelle Ausprägung gefunden hat. Der Ruch der Wahrheit, der den alten Funktionären in den Partischulen über eine verkastete Ideologie eingefloßt worden war, verführte nur zu leicht einmal zur Ausdehnung einer gerechtfertigten Anti-Hitler-Politik auch auf die übrigen Bereiche der Politik, zum anderen zu einem Festhalten an dieser Politik auf allen Bereichen, was sich insofern ungünstig auswirken konnte, als das Beharren auf der alten Linie sehr verführerisch war und einer Quasiausklammerung der sozialen, ökonomischen und politischen Verschiebungen, die das Dritte Reich in Deutschland verursacht hatten, entgegenspielte. Dies kann an der Politik der bayer. SPD sehr gut verfolgt werden.¹⁵⁹⁾

Die Kernmannschaft der neuen SPD war nach dem Kriege in München versammelt.¹⁶⁰⁾ Von München gingen die ersten großen Impulse in die bayerische Parteigründung. Das Übergewicht von München war eigentlich nicht selbstverständlich, denn die Masse der Mitglieder und der Organisationsdichte lag in der Weimarer Zeit in Franken, mit Kern in der alten Arbeiterstadt Nürnberg, und auch nach dem Kriege verdichtete sich dort wieder der sozialdemokratische Einfluß. Entscheidende Bedeutung als Kern der Partei erlangte München auch nicht so sehr, weil München Hauptstadt Bayerns, pol. Zentrum und Sitz der Militärregierung für Bayern war, obwohl diese Faktoren nicht gering veranschlagt werden dürfen, die Vormachtstellung in der Sozialdemokratie erlangte München hauptsächlich deshalb, weil Wilhelm Hoegner, der sozialdemokratische Ministerpräsident, dort seinen Sitz hatte. Wilhelm Hoegner hatte klare politische Ziele und Vorstellungen, sein Amt gab ihm im Rahmen amerikanischer Oberaufsicht die Möglichkeit, diese Politik zu verfolgen und durchzusetzen, zumal er Alleinverantwortlicher für die Formulierung der Politik war und nominell wenigstens auf andere politische Strömungen keine Rücksicht zu nehmen brauchte. Dieses Amt übte auf die sich formierende Partei insofern großen Einfluß aus, als Hoegner seine Machtfülle in innerparteilichen Auseinandersetzungen ausnützte, ihm politisch genehme Genossen in das Kabinett zu übernehmen. Andererseits aber witterte die Partei im Ministerpräsident-Amt Hoegners eine Chance, politische Ziele gestaltend in Bayern einbringen zu können. Denn der von Schäffer bei Wahlen befürchtete Linksruck fand in der Sozialdemokratie keine hoffnungsvolle Entsprechung¹⁶¹⁾. Mit dem vollen Gewicht seiner Persönlichkeit, seiner pol. Ziele und seines Amtes gelang es Wilhelm Hoegner, dem „Außenseiter“ in der Partei, unterstützt nur von wenigen Anhängern, die bayer. SPD in der ersten Nachkriegszeit entscheidend zu prägen. Dies fand seinen Ausdruck nicht nur darin, daß Wilhelm Hoegner in einer außerordentlichen Landeskonferenz zum Landesvorsitzenden gewählt wurde,¹⁶²⁾ sondern daß es Hoegner gelang, seine pol. Grundkonzeption in der Partei zu verankern. Hoegner wehrte sich erfolgreich gegen einen Zusammenschluß der bayerischen SPD mit anderen Landesorganisationen auf zentraler Basis¹⁶³⁾ und setzte mit dem Ingolstädter Statut¹⁶⁴⁾ durch, die bayerische SPD sei „eine Landespartei mit Sitz in München“.

Das Ingolstädter Statut gab der bayerischen SPD eine Organisationsform ähnlich der der CSU und postulierte, daß es der bayerischen SPD frei stehe, wie und in welcher Form sie mit anderen sozialdemokratischen Landesparteien in Verbindung treten werde. Die Außenbeziehungen der bayer. SPD wurden vom Landesvorstand wahrgenommen, in dem Hoegner als Landesvorsitzender und Ministerpräsident zu dieser Zeit überragenden Einfluß genoß.

Beide großen Parteien bildeten in Bayern in der unmittelbaren Nachkriegszeit also Landesparteien in Bayern aus, ein Indiz dafür, über welche Kräfte bayerisches Staatsbewußtsein verfügte. Doch zwischen CSU und bayer. SPD gab es einen wichtigen Unterschied,

der die Entwicklung der bayer. SPD entscheidend hemmen sollte. In der CSU bildete der Müller-Flügel, der eine Bildung einer Reichspartei unter christlichen Vorzeichen herstellt wissen wollte, nur eine von mehreren annähernd gleichstarken Gruppen. Auch die Parteien, die unter dem gemeinsamen Schild Christlich-Demokratische-Union firmierten, liefen bis 1950 als Landesparteien nebeneinander her, dominiert zwar von Adenauer, doch die Arbeitsgemeinschaft CDU/CSU¹⁶⁵⁾ war formell ein Bündnis verschiedener Landes- und Regionalparteien. Ein Druck zur Bildung einer Reichspartei war also nur aus den Regionalverbänden zu erwarten. Anders bei der SPD:

In Hannover hatte sich unter Kurt Schumacher eine zunächst informelle Leitung der gesamten Sozialdemokratie gebildet, deren Status von allen sozialdemokratischen Landesverbänden bald anerkannt wurde. Sozialdemokratische Tradition hatte sich in der Parteigründung als haltbar erwiesen. Aus seinem sozialdemokratischen Machtanspruch heraus bekämpfte Kurt Schumacher den bayer. Landesvorstand und erkannte seine Existenzberechtigung nicht an.¹⁶⁶⁾

Unter dem Druck einer sich formierenden Reichspartei hatte die bayerische SPD gegen das Stigma eines Dissidenten zu kämpfen. Innerhalb der bayer. SPD war der Kurs Hoegners nicht unumstritten. Um seinen Führungsanspruch auch auf die bayer. SPD zu untermauern und die Zugehörigkeit der bayer. Sozialdemokraten zur Gesamtpartei, wählte der Parteitag von Hannover Julius Lossmann und Valentin Baur in den Parteivorstand. Die bayerischen Vorstandsmitglieder, so Behr, vertraten den Kurs Hoegners, „billigten ihn jedoch nicht.“¹⁶⁷⁾ Erste Anzeichen einer Opposition gegen Hoegners Kurs, die sich zunehmend verstärkten. Vor allem in der fränkischen SPD, die aus alter fränkischer Tradition Reichstreue betonte und gegen Hoegner Stellung bezog in dem Maße, wie sich die Organisation der Partei in Franken verfestigte und die fränkische SPD wieder zur Kerntruppe der bayer. Sozialdemokratie wurde.¹⁶⁸⁾ Der Umschwung zugunsten Schumachers und gegen eine bayerische sozialdemokratische Landespartei begann im Frühjahr 1947, als Hoegner von seinem Amt als Landesvorsitzender zurücktrat, sein einflußreiches Amt zugunsten von Waldemar von Knoeringen aufgab, dessen erklärtes Ziel es war, den Ausgleich mit Kurt Schumacher zu suchen. Doch auch dann noch konnte sich das Hoegnersche Konzept behaupten, solange, bis die Parteien im Wirtschaftsrat der Bizone ein Organ zugewiesen bekamen, in dem sie nun offiziell Einfluß auf das politische Geschehen der Bizone nehmen konnten. Dann verstärkte sich der Druck Hannovers auf München so, daß die „Große Koalition“ sich auflöste. Hoegner konnte seinen stärksten Trumpf, seine politische Gestaltungsmöglichkeit nicht mehr ausspielen. Durch das Ende der Großen Koalition verlor auch der Bayerische Gewerkschaftsbund sein Interesse an der Politik Hoegners. Die Arbeitsgemeinschaft Bauernverband-Gewerkschaftsbund war solange für die Gewerkschaft von Vorteil und wurde mitgetragen, als dabei gewährleistet war, daß gewerkschaftspolitische Zielsetzungen in der bayer. Staatsregierung berücksichtigt wurden. Die Regierung Ehard II bot dafür keine Garantie. Mit dem Generalstreik vom Januar 1948¹⁶⁹⁾ wurde die Arbeitsgemeinschaft zwar nicht formell, aber praktisch aufgelöst. Der neue Landesvorsitzende von Knoeringen gliederte die bayer. SPD als Landesverband in die Gesamtpartei ein.¹⁷⁰⁾ Aus der bayerischen SPD war wieder die SPD in Bayern geworden. Diese lapidare Feststellung innerparteilicher Entwicklung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Daten, die Hoegners politischem Einfluß auf die bayerische SPD und die Ablösung seiner Politik in der Ära von Knoeringen markieren, auch staatspolitisch für Bayern von erheblicher Bedeutung waren. Der Status der bayerischen SPD als Landespartei grenzt die Zeit ein, in der das Land – unterstützt von seinen Landesparteien – offensiv versuchte, seine staatspolitischen Zielsetzungen für den Neuaufbau des Reiches durchzusetzen. Das Aufgehen der bayerischen SPD in der Gesamtpartei hat in dieser pol. Auseinandersetzung nicht nur symbolischen Charakter, sondern war ein Symptom für die gesamte pol. Entwicklung. Mit Wilhelm Hoegner betrat das geistige Erbe des Ahnherrn der bayerischen Sozialdemokratie, Georg von Vollmar, die politische Bühne Bayerns,¹⁷¹⁾ in einem höheren Maße, als bisher bekannt und akzeptiert wurde.

Insofern ist die Antwort, die Karl Kröpelin, ein Mitglied des bayerischen Landesvorstandes, dem Führungsanspruch Kurt Schumachers über die bayerische SPD erteilte, nicht nur in memoriam Georg von Vollmars abgefaßt, sondern drückt das neue Selbstbewußtsein der bayerischen SPD gegenüber außerbayerischen Machtansprüchen in der Partei aus. Kröpelin sagte: „Unsere Politik in Bayern war logisch und richtig. Autokratische Unarten des Genossen Schumacher können wir nicht gebrauchen. Wir müssen wieder lernen, von „Wir“ zu sprechen. Wir müssen von dem Führerprinzip auch in der Sozialdemokratie wegkommen, wir haben keine Schumacherpartei.“¹⁷³⁾

Wie Georg von Vollmar grenzte auch Wilhelm Hoegner die bayerische SPD von der deutschen Sozialdemokratie ab und griff dabei auf Formeln zurück, die Georg von Vollmar 50 Jahre zuvor schon gebraucht hatte. In einem Skript¹⁷⁴⁾ betont der bayerische Landesvorsitzende, daß die bayerische SPD ein Zweig der deutschen Sozialdemokratie sei und mit ihr die Grundsätze des Programms gemein habe, um dann auf die wesentlichen Unterschiede einzugehen: Den bedeutendsten Unterschied zwischen der bayerischen und deutschen Sozialdemokratie folgte Hoegner aus der in Bayern sehr differenten Wirtschafts- und Sozialstruktur. An das Agrarland Bayern könne nicht der Maßstab angelegt werden, wie er für ein Industrieland angemessen sei und die auf die mechanische Produktion zugeschnittenen Gesetze (Marx) können nicht ohne weiteres auf die organische Produktion zugeschnitten werden¹⁷⁵⁾.

Die besonderen Bedingungen Bayerns erfordern also auch einen besonderen bayerischen Weg der SPD.

Einen 2. Punkt der Differenzen sah Wilhelm Hoegner in der verschiedenen Staatsauffassung, im föderalistischen Gedankengut Bayerns und der bayerischen SPD, das sich gegen die zentralistischen Bestrebungen anderer Gebiete und der deutschen Sozialdemokratie abhebe. Für Georg von Vollmar ergab sich die Forderung nach föderalistischem Staatsaufbau einerseits aus den differenten Wirtschafts- und Sozialstrukturen, die auch politische Entsprechungen finden mußten, andererseits aus praktisch-politischen Gründen, denn Vollmar hielt es für notwendig, den liberaleren politisch-kulturellen Rahmen Bayerns vor dem politischen Zugriff Preußens zu erhalten.¹⁷⁶⁾

Wilhelm Hoegner übernahm die Sicht Vollmars¹⁷⁷⁾, überhöhte sie aber noch durch eine weitere Komponente. Hoegners Meinung nach haben die politischen Ereignisse der Vergangenheit, der Untergang der Weimarer Republik und die nationalsozialistische Diktatur die Richtigkeit der Vollmarschen Politik nachgewiesen, ja, die Hitler-Zeit wies den Vorstellungen der bayerischen SPD eine höhere moralische Wertigkeit zu, die aus dem moralischem Versagen einer übersteigerten zentralistischen Machtstaatspolitik ihre Rechtfertigung zog.¹⁷⁸⁾

Ein entscheidendes Kriterium für das Hoegnersche Modell einer bayerischen SPD war, daß die bayerische SPD damit Abstand nahm von der Vorstellung, die Sozialdemokratie sei die politische Interessenvertretung der Industriearbeiterschaft, deren Ziele an „übernationalen“, absolut gültigen Gesetzen orientiert waren.¹⁷⁹⁾

Die Identifizierung mit den Besonderheiten Bayerns aus seiner eigenen Tradition führte Hoegner zu einem Verständnis der bayerischen SPD als einer staatstragenden Partei nicht so sehr im Sinne von nationalbayerisch oder vaterländisch als in Anerkennung und Betonung all dessen, was aus der Sicht eigenständiger bayerischer Traditionen das besondere Verhältnis Bayerns zu einem Reich ausmachte. Die bayerische SPD Wilhelm Hoegners sog die staatliche Ambivalenz Bayerns zwischen den Polen Eigenständigkeit und „Willen zu Deutschland“ in sich auf, grenzte sich dadurch auch grundsätzlich von den staatspolitischen Zielen der deutschen SPD ab und wurde dadurch auch für alle die politischen Gruppierungen, die gleiche „außenpolitische“ Zielsetzungen hatten, koalitionsfähig und zwar unabhängig von den differenten übrigen politischen Meinungen. Denn die Ambivalenz der bayerischen Staatsentwicklung sah im Zusammenbruch des Hitler-Reiches und der totalen staatlichen Auflösung Deutschlands eine alles überragende Chance, Fehlentwicklungen der Vergangenheit zu korrigieren.¹⁸⁰⁾

Der Status einer bayerischen Landespartei und die Anerkennung bayerischer Besonderheiten intendierten den Weg der bayerischen SPD zu einer Volkspartei, deren breit gestreutes Wählerpotential der SPD erst den Rückhalt geben konnte, sich auf Dauer von der deutschen Sozialdemokratie abzusetzen und zu behaupten. Vor der Münchner SPD sagte Wilhelm Hoegner: „Wir Sozialdemokraten müssen aus dem Pferch der gesellschaftlichen Klassenscheidung heraus, wir müssen eine Volkspartei werden ... Wir müssen heute alle jene Volkskreise um uns sammeln, die nicht zurück, sondern vorwärts wollen. Wir müssen die kleinbürgerlichen Schichten, die Handwerker, die Gewerbetreibenden, die Angestellten und Beamten um uns sammeln, die heute enttäuscht, verzweifelt und führerlos dastehen ... Ihre bürgerliche Welt ist in Trümmern gesunken, wir müssen ihnen helfen, eine neue Welt zu gewinnen. Und diese Welt kann nur die Welt des Sozialismus sein.“¹⁸¹⁾

Die Zielgruppe, die Hoegners bayerischer Volksparteikurs zuerst anpeilen wollte, waren die Bauern, die im noch immer agrarisch bestimmten Bayern eine entscheidende Rolle spielten und durch die Reduzierung der industriellen Kapazität Deutschlands in den alliierten Restriktionen und den kriegsbedingten Zerstörungen eine weitere Aufwertung erfahren hatten.

Bei den Bauern hatte auch Georg von Vollmar angesetzt.¹⁸²⁾ Die Landwirtschaftskrise hatte damals den Boden bereitet und erste große Erfolge zeichneten sich ab,¹⁸³⁾ doch das Agrarprogramm der Gesamtpartei, das den Kleinbauern, der überwiegenden Form der bayer. Agrarwirtschaft, den gesetzmäßigen Untergang vorhersagte, machte Vollmars Anstrengungen zunichte, obwohl er zuvor dem dogmatischen Parteivorstand um Bebel goldene Brücken gebaut hatte, indem er den Unterschied zwischen Proletariat und Kleinbauern darin fand, daß der Bauer im Besitze seiner Produktionsmittel sei.¹⁸⁴⁾

Als großes Handicap der bayerischen SPD ist anzusehen, daß es ihr nie gelang, in einer bauerlichen Interessenvertretung Fuß zu fassen oder sich einen eigenen Verband anzugliedern.

Wilhelm Hoegner war sich dieses Mangels bewußt und versuchte nachzuholen, was Vollmar nicht geschafft hatte. Als Ministerpräsident wurde er ein großer Förderer des BBV, arbeitete gut und vertrauensvoll mit ihm zusammen und versuchte das Verständnis durch die Arbeitsgemeinschaft – BBV – BGB voranzutreiben: „Ja, wenn Bauern und Arbeiter in Bayern einmal zusammenhelfen, dann wird keine reaktionäre Macht mehr imstande sein, eine volksfreundliche, fortschrittliche Politik in Bayern aufzuhalten. Von einem solchen Bündnis der schaffenden Stände hängt die politische Zukunft Bayerns ab.“¹⁸⁵⁾

Widerstände gegen diese so skizzierte Politik Wilhelm Hoegners bildeten sich eine ganze Reihe. Die reichstreu-fränkischen Kerngebiete der SPD wurden schon erwähnt. Widerstand ergab sich aber auch beim Neuaufbau der Parteiorganisation. Die Zäsur des Hitler-Reiches hatte ein Heranwachsen von Parteinachwuchs fast unmöglich gemacht. So war die SPD gezwungen, die alten Funktionäre der Weimarer Zeit zu rekrutieren. Diese aber, geschult an herkömmlichem, dogmatisch verhärteten und zu elitärem Denken verführenden sozialistisch-marxistischem Gedankengut, hatten große Schwierigkeiten, Hoegners neue Politik nachzuvollziehen und arbeiteten in den überkommenen Bahnen weiter, zumal die Verbindungswege zwischen Parteispitze und den örtlichen Gliederungen nur sehr zähen Informationsfluß erlaubten. Die Hitlerzeit zu überstehen half alten Genossen der Glaube an den schließlichen Sieg des Sozialismus, dessen Zukunftserwartung in genaue Regeln gekleidet war. Der Zusammenbruch der Diktatur untermauerte die Richtigkeit dieses Glaubens scheinbar, es gab kaum Gründe, die Notwendigkeit eines neuen Kurses einzusehen. Die Rückschau auf die Weimarer Republik reaktivierte das sozialdemokratische Trauma von der gespaltenen Arbeiterklasse. Die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit den Kommunisten rückte ins Blickfeld,¹⁸⁶⁾ die Fahrt in überkommenen Gleisen und in alten ideologisierten Vorstellungen schien größere Erwartungen zu wecken als Hoegners neue Politik. Dies umso mehr, als die bayerische Diaspora der SPD förmlich nach Verbündeten drängte, die sich in der KPD anboten.¹⁸⁷⁾

Die politische Konzeption Hoegners für die bayerische SPD hatte nur wenig Chancen, von der gesamten Partei bis zu den untersten Gliederungen getragen zu werden. Der Vorsprung, den Hoegner in seinem Ministerpräsidenten-Amt hatte und der Vertrauensvorschuß, den er und die übrigen sozialdemokratischen Mitglieder seines Kabinetts als altgediente Politiker der SPD genossen, schmolz mit wachsender Organisationsdichte der Partei dahin,¹⁸⁸⁾ den Todesstoß erhielt seine bayerische Politik einer bayerischen SPD in dem Augenblick, als die Parteien im Wirtschaftsrat ein Forum der poli/verantwortung zugeteilt erhielten. Denn dann war zum einen die Vorherrschaft der Ministerpräsidenten als alleinige Träger politischer Verantwortung gebrochen, konnte zum anderen Schumacher seinen zentralistischen Führungsanspruch auf Bayern auch politisch ausspielen und gab damit der großen innerbayerischen Opposition gegen Hoegner den Rückhalt, dessen Position abzubauen und ihn auf seinen Platz zu verweisen.

1945 und 1946 jedoch war Hoegners Führungsanspruch innerhalb der bayer. Sozialdemokratie unbestritten und der Ministerpräsident konnte mit diesem Rückhalt, der sich zwar einer an Wahlen meßbaren Stärke entzog, seine politischen Vorstellungen durchsetzen.

1.3.1. Das Kabinett Hoegner

Die Entlassung Fritz Schäffers und das bald folgende politische Betätigungsverbot durch die amerikanische Militärregierung schien in den Augen vieler in Opposition zu Schäffers BVP-Reaktivierungsgedanken stehenden CSU-Politikern positive Auswirkungen zu haben. Mit dem Ministerpräsidenten-Amt war Schäffer ein mächtiges Kampfinstrument los, was sich auf den innerparteilichen Integrationsprozeß positiv auszuwirken schien, zudem der BVP-Flügel seines Führers beraubt war. Um den Integrationsprozeß nicht zu gefährden, beschloß die CSU am 5. Oktober 1946, daß die zum Eintritt in sein Allparteienkabinett aufgeforderten CSU-Politiker Hoegner nicht als Parteimitglieder, sondern nur als Persönlichkeiten zur Verfügung stellen sollten.¹⁸⁹⁾ Diese Formulierung entsprach auch der politischen Wirklichkeit der am/Vorschriften, doch konnte sie nicht davon ablenken, daß jenseits der Erklärung ein heißer Kampf um die Regierungsämter entbrannte, die die Gewichtigkeiten der Parteiflügel zu heben versprochen.

Wilhelm Hoegner war als alleinverantwortlicher Ministerpräsident von den Amerikanern ernannt worden und hatte innerhalb gewisser Grenzen freie Wahl zur Kabinettsbesetzung. Die sozialdemokratischen Mitglieder seiner Regierung waren schnell gefunden. Hoegner berief Albert Rosshaupter, Josef Seifried, Dr. Franz Fendt und Josef Waldhauser,¹⁹⁰⁾ Persönlichkeiten, auf deren Loyalität zu seinem politischen Kurs er sich verlassen konnte. Auch die Ernennung der KPD-Regierungsmitglieder und der parteilosen Fachleute bereitete offenbar keine Schwierigkeiten.

Innerhalb der CSU entzündete sich der Streit um die Regierungsmitglieder an der Person Alois Hundhammers. Schäffer hatte Hundhammer während seiner Regierungszeit lange über den Suchdienst des Rundfunks ausfindig zu machen versucht, denn er glaubte, in ihm eine wesentliche Stärkung seines Flügels zu finden. Kurz vor der Entlassung Schäffers war Hundhammer aus der Kriegsgefangenschaft zurückgekehrt und obwohl er sich in der poli/Szenerie Bayerns erst zurechtfinden mußte, wurde er sofort in die CSU-Spitze aufgenommen und übernahm nach Schäffers erzwungener politischer Enthaltensamkeit die Führung des BVP-Flügels. Dieser unternahm auch alle Anstrengungen, Hundhammer im Kabinett Hoegner unterzubringen.

Hundhammers früherer Tätigkeitsbereich lag auf dem Gebiet der Bauernvereine,¹⁹¹⁾ sein Ziel im Kabinett Hoegner war das Landwirtschaftsministerium. Ministerpräsident Hoegner hatte Hundhammer zu Vorbesprechungen der Kabinettsbildung am 5. Oktober geladen

und ihn offenbar auch als geeigneten Kandidaten für das Landwirtschaftsministerium ins Auge gefaßt.¹⁹²⁾ Der Bauernflügel der CSU, der sich im Bauernverband gerade frisch formiert hatte,¹⁹³⁾ hatte die Erklärung vom 5. Oktober 1946 nicht mitunterzeichnet und fühlte sich daran nicht gebunden. In einem Schreiben vom selben Tage empfahl der Bauernverband seinen Kandidaten Joseph Baumgartner für das Amt des Landwirtschaftsministers.¹⁹⁴⁾ Obwohl Hundhammer nun offenbar auch das unterzeichnete Papier verließ und behauptete, er allein sei von der Partei mit Verhandlungsvollmacht ausgestattet worden,¹⁹⁵⁾ entschied sich Hoegner für Joseph Baumgartner.¹⁹⁶⁾

Aus einem Memorandum Messmers kann man vorsichtig Rückschlüsse auf die Verhandlungen vom 5. Oktober schließen.¹⁹⁷⁾ Hundhammer stellte – so Messmer – konkrete Forderungen hinsichtlich der Mitarbeit von KPD-Mitgliedern in Hoegners Kabinett; er wollte keinesfalls direkt mit kommunistischen Regierungsmitgliedern zusammenarbeiten müssen. Diese Forderung konnte Hoegner aus zwei Gründen nur sehr schwer akzeptieren. Einmal bestand die amerikanische Militärregierung, Militärgouverneur auf der Mitarbeit von Kommunisten in seinem Kabinett, zum anderen beschwichtigte deren Mitarbeit auch die sozialdemokratische Opposition, der an einer Zusammenarbeit mit der KPD viel gelegen war.¹⁹⁸⁾ Die Kabinettsbildung jedenfalls wäre unter diesen Bedingungen für Hoegner sehr schwer geworden. Der eigentliche Grund für Hundhammers Ablehnung aber lag an anderer Stelle. Messmer berichtet, Hundhammer habe ein fertig entwickeltes Konzept besessen, wie die Hebung der landwirtschaftlichen Produktion auf Vorkriegsstandart und eine reibungslose Verteilung der Nahrungsmittel an die Bevölkerung zu erreichen sei. Hundhammer wollte sich dabei einer landwirtschaftlichen Organisation bedienen, die im Aufbau des Genossenschaftswesens begründet sei, da der Reichsnährstand organisationstechnisch nicht geeignet und zu stark nationalsozialistisch verseucht sei.¹⁹⁹⁾ Obgleich die Fundierung der landwirtschaftlichen Organisation im Genossenschaftswesen ganz auf der Linie Wilhelm Hoegners lag,²⁰⁰⁾ war dieser Vorschlag Hundhammers für den Ministerpräsidenten nicht diskutabel. Denn Hoegner hatte sich bereits zu stark für den Bauernverband engagiert, sah auch für die sozialdemokratische Partei im BBV eine große Chance, als daß er die Vertreter des Verbandes hätte fallen lassen wollen und können. Die Spitzenpolitiker des Bauernverbandes, Horlacher, Schlögl und Baumgartner vertraten überdies eine Sozialpolitik, die sozialdemokratischen Forderungen nahe kam, sodaß auch von dieser Seite her eine Lösung der geknüpften Bande nicht in Frage kam. Der Bauernflügel der CSU lehnte Alois Hundhammer scharf ab. Seiner ultramontanen Haltung wegen, die die konfessionsüberspannenden Unionsziele gefährdeten, seiner konservativen Politik wegen, die in Kollision mit der nach links gerutschten Politik des Bauernverbandes kam,²⁰¹⁾ und dann natürlich ganz konkret seiner Pläne über die landwirtschaftlichen Organisationsformen wegen, die den Bauernverband samt seiner verbandspolitischen Zielsetzung in Frage stellte. Hundhammers Konzept des Genossenschaftswesens hätte den BBV kalt gestellt, dabei war es das erklärte Ziel seiner Politiker, Gewicht und Einfluß des Verbandes staatlich fest zu verankern und in der offiziellen Landwirtschaftspolitik Bayerns eine bedeutende Funktion einzunehmen.²⁰²⁾

Hoegner entschied sich für den Bauernverband und Joseph Baumgartner, damit war der BVP-Flügel der CSU bei der Kabinettsbildung weitgehend ausgeschaltet.²⁰³⁾

Nach Abschluß der Verhandlungen stellte Ministerpräsident Wilhelm Hoegner eine Regierung vor, die weder den Müller-, noch den Schäffer-Flügel der CSU berücksichtigte, dennoch die Türen nicht endgültig verriegelte. In Anton Pfeiffer, dem Leiter der Staatskanzlei, hatte Hoegner einen Verbindungsmann zu Schäffer, der nicht zum Kern des BVP-Flügels zu zählen war, sondern eigene Ansichten vertrat,²⁰⁴⁾ den Draht zu Joseph Müller besorgte Heinrich Krehle, der sein Staatssekretärsamt im Arbeitsministerium seiner Verbindung zum Gewerkschaftsbund verdankte.²⁰⁵⁾

Nach den Wünschen der am Besatzungsmacht war die Regierung Hoegner offiziell zusammengestellt als Alleinparteienkabinett, das gemeinsam den Verwaltungsaufbau Bayerns

und die Durchdringung des Landes mit „Staat“ trug. Die Grundlage dieser Allparteienregierung jedoch bildete die Zusammenarbeit Hoegners mit den Repräsentanten des Bayerischen Bauernverbandes in der CSU. In ihr sah Hoegner die große Chance einer sozialdemokratischen Politik für die Zukunft und zugleich die Chance sozialdemokratische Ziele mit einer bayerisch-föderalistischen Politik zu vereinen. Die bayerische SPD könne auf diesem Wege den „Erdruch Bayerns“ (Georg von Vollmar) annehmen und zu einer gewichtigen Kraft in dem zu formenden Staate werden. Seinen Teil zu einer solchen Entwicklung trug Hoegner dazu bei, indem er die bayerische Landessozialdemokratie schuf und als Landesvorsitzender den Weg zur Volkspartei wies.²⁰⁶⁾

Einen potentes Mitstreiter in seinem Anliegen fand der Ministerpräsident in Landwirtschaftsminister Baumgartner, der die Zusammenarbeit zwischen CSU und SPD für den Bauernflügel der CSU energisch unterstützte. Hundhammer- und Müller-Flügel gleichermaßen angriff: „Die letzten 12 Jahre wären nicht gewesen, wenn das deutsche Bürgertum nicht versagt hätte. Nach dem ersten Weltkrieg hätte neben der Sozialdemokratie eine starke, fortschrittliche Partei stehen müssen... Die CSU wird diese große Sammelpartei sein. Die Aussicht, daß darin die Reaktion sich sammeln würde, ist falsch, weil Deutschland auf Jahre hinaus ein verarmter, machtloser, verelendeter Arbeiterstaat sein wird ... Ich stehe auf dem Standpunkt, daß wir unter allen Umständen mit der Sozialdemokratie, auch wenn wir die absolute Mehrheit hätten, eine Koalition machen müssen.“²⁰⁷⁾ Mit der Verurteilung des Bürgertums begründete Baumgartner den Führungsanspruch der Bauern und Arbeiter im Staate und in der CSU und schob zugleich die Präferenz als Bauernvertreter in Richtung der SPD.

Doch nicht nur politische Überzeugung, auch Sachargumente bewegten sich eindeutig in die Richtung einer solchen Verbindung. Je schlechter die Ernährungslage wurde, umso offenkundiger wurde der Gegensatz zwischen Stadt und Land, zwischen bäuerlichen Erzeugern und der arbeitenden Stadtbevölkerung als Verbraucher. An der Entstehung einer Polarisierung, an Unruhen konnte weder der bayerischen Staatsregierung, noch den Interessenverbänden gelegen sein.²⁰⁸⁾ Sozialer Friede war notwendig, um die Krisenzeit überwinden zu können.

Im Frühsommer 1946 kam es zu einer Krise des Kabinetts Hoegner, deren Ursachen auf verschiedenen Ebenen lagen:

Im April und Mai 1946 fanden die ersten freien Wahlen nach Kriegsende in der amerikanischen Zone statt.²⁰⁹⁾ Aus beiden Wahlen ging in Bayern die CSU mit sehr deutlichem Vorsprung hervor. Die SPD erlitt Niederlagen.²¹⁰⁾ In beiden Parteien beschäftigte man sich intensiv mit den daraus zu ziehenden Folgerungen. Die Wahlniederlage der SPD stärkte die innerparteilichen Opponenten gegen den Kurs Hoegners, zumal ja über den Länderrat der amerikanischen Zone und die anlaufenden bizonalen Kontakte mit der britischen Zone die ablehnende Haltung Schumachers zur bayerischen SPD bekannt wurde. Der Landesvorstand der bayerischen SPD unterrichtete Hoegner, daß von allen Seiten der Partei Stimmen laut würden, die Konsequenzen aus dem Wahlergebnis zu ziehen und aus der Regierung auszuscheiden.²¹¹⁾ Der Hinweis auf die noch bestehenden Kontakte zur kommunistischen Partei und das noch gültige Aktionsprogramm²¹²⁾ ließ erkennen, daß es der Opposition gegen Hoegner nicht so sehr darauf ankam, der Wahlniederlage mit der Demission des Regierungschefs zu entsprechen, sondern daß damit Hoegners politische Leitlinien für die bayerische SPD revidiert werden sollten. Der Ministerpräsident handelte gegen seine Überzeugung, als er der Militärregierung seine Demission anbot. General Muller, der Chef der bayerischen Militärregierung, nahm das Angebot nicht an.²¹³⁾ Die Amerikaner setzten damit allen Spekulationen deutscher Politiker auf politische Selbstverantwortung ein Ende und betonten den Primat der Besatzungsmacht vor den innenpolitisch-demokratischen Strömungen in Bayern.

Nach den hervorragenden Wahlergebnissen regten sich auch in CSU Stimmen, die eine Ablösung des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten forderten. Hoegner selbst hatte dazu guten Grund geliefert. Denn es hatte ihm nicht genügt, den Bauernverbandsflügel der CSU zu stützen und an sich heranzuziehen. Gleichzeitig unterstützte der bayerische Ministerpräsident ziemlich offen die Monarchisten, in der Absicht, dem BVP-Flügel Anhänger abzuziehen.²¹⁴⁾ Doch nicht nur auf den rechten Flügel der CSU scheint Hoegner seine Aktivitäten beschränkt zu haben. Es finden sich Anzeichen, daß Hoegner auch versuchte, das Wahlpotential der anderen Parteiflügel anzuzapfen.²¹⁵⁾

Dieses Vorgehen Hoegners hätte einen Solidarisierungseffekt auf die zerstrittenen CSU-Flügel ausüben können. Tatsächlich griff Horlacher des Parteivorsitzenden Müller an wegen dessen Untätigkeit und verlangte, er solle eine Regierungsumbildung erzwingen.²¹⁶⁾ Doch Horlachers Vorschlag, Baumgartner sei der geeignete Ministerpräsident für Bayern²¹⁷⁾ zeigt, daß es dem Bauernführer nicht darum zu tun war, der CSU den ihr gebührenden Platz in der Regierung zu verschaffen, sondern dies ein Angriff gegen den Landesvorsitzenden war. Der Ochsenhepp glaubte, als Landesvorsitzender der CSU selbst Anspruch auf das Ministerspräsidentenamt zu besitzen. Joseph Baumgartner galt zudem als erklärter Gegner Müllers. Auch diese Tatsache konnte nicht beitragen, die Aktivitäten des Landesvorsitzenden anzustacheln. Die Erklärung für dieses Vorgehen Horlachers ist anderswo zu suchen: Im Mai war der Konflikt zwischen den Flügeln der CSU wieder und verstärkt ausgebrochen. Es ging um die grundsätzliche Entscheidung der Stellung der CSU zu den Unionsgründungen in den anderen Ländern und Besatzungszonen, um die Frage: Landespartei oder Reichspartei.²¹⁸⁾ Joseph Müller, der Landesvorsitzende, versuchte seinen Wunsch durchzusetzen, die Union möglichst bald auf Interzonenbasis zu organisieren.²¹⁹⁾ Der BVP-Flügel lehnte eine Reichspartei, auch auf föderalistischer Grundlage, strikt ab. Die Meinungen prallten heftig aufeinander. Der Bauernverbandsflügel hatte bisher eine Politik verfolgt, die in vielen Komponenten der Sozial- und Wirtschaftspolitik, des interkonfessionellen Anspruchs der CSU usw. eher zum Müller-Flügel der Partei tendierte, wenn auch Horlacher, Schlögl und Baumgartner ihre Unabhängigkeit stets betonten. In dieser entscheidenden Frage nach Landes- oder Reichspartei und ihren möglichen Organisationsformen nahm der Bauernverbandsflügel eindeutig Stellung zugunsten der föderalistischen BVP-Anhänger. Eine Arbeitsgemeinschaft der Unionen bei voller Selbständigkeit jeder einzelnen Union war ihr Ziel.²²⁰⁾ Diese Entscheidung der Bauernvertreter machte die Pläne des Müller-Flügels zunichte, verschaffte Hundhammer die notwendige Mehrheit und stellte sowohl innen- wie außenpolitisch die Weichen der bayerischen Politik bis ins Jahre 1947 hinein. Denn diese Festlegung des Bauernflügels traf den Kern des Selbstverständnisses des Schäffer-Flügels, dessen Ziel es war, in bayerisch-vaterländischem Sinne verfassungspolitische Grundlagen für den Neuaufbau eines Reiches zu schaffen. Diese Kernfrage auch ermöglichte im weiteren Hundhammer, über seinen eigenen Schatten zu springen und eine Regierung zu stützen, deren Zielsetzung in dieser Beziehung mit seiner eigenen und der seiner Anhänger identisch war.

1.3.2. Die Verfassungsgebende Landesversammlung

Aus den Wahlen zur Verfassungsgebenden Landesversammlung ging die CSU mit der absoluten Mehrheit hervor.²²¹⁾ Es kann sicher nicht der Wille einer absoluten Mehrheit sein, ein Verfassungswerk gegen den Willen einer Opposition durchzusetzen. Doch die Querelen innerhalb der CSU, die im Zusammenhang mit den Unionsplänen Joseph Müllers eine eminente Verschärfung erfuhren, schufen auf der Basis der gouvernementalen Koalition Hoegners ohne Berücksichtigung der tatsächlich parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse ein heterogenes Bündnis, das den Gang der Verhandlungen der Verfassungsgebenden Landesversammlung entscheidend prägte. Seinen besten Ausdruck fand dieses Bündnis in

einem Schreiben des Landessekretärs der SPD Albert an Wilhelm Hoegner.²²²⁾ Darin wies Albert auf die theoretische Möglichkeit hin, einen Stimmenaustausch zwischen CSU und SPD zu schaffen. Von den 109 Abgeordneten der CSU seien 25 Angehörige des Bauernverbandes, „die weitgehendst bereit sind, mit uns politisch zusammenzuarbeiten, sodaß durch geschicktes Taktieren in entscheidenden Fragen theoretisch die Möglichkeit besteht, die CSU auf 84 linientreue Abgeordnete zurückzudrücken, indessen unsere Verstärkung aus dem Lager des Bauernverbandes ebenfalls die Zahl 84 einschließlich der KPD ergibt.“²²³⁾ Der Realismus der Rechnung der SPD mit dem Bauernverband war greifbar. Ministerpräsident Hoegner hatte in seiner Regierung viel zum Entstehen einer solchen Zusammenarbeit beigetragen. Landwirtschaftsminister Baumgartner stand mit seinem ganzen Gewicht hinter einer Zusammenarbeit mit den Sozialdemokraten.²²⁴⁾ Aber auch Schlögl und Horlacher vertraten das Zusammenwirken zwischen Bauernverband und SPD.²²⁵⁾ In seinem Schreiben konnte Albert auch auf ganz konkrete Ergebnisse verweisen.²²⁶⁾ Ausgehend von einer Rede des Vorstandsmitglieds des BBV, Frühwald,²²⁷⁾ kam es zu Kontakten zwischen dem Verband und der SPD, vertreten durch Dr. Baumgart, den Leiter des agrarpolitischen Ausschusses der Partei, indem ein paritätischer Ausschuß zwischen Bauernverband und Gewerkschaft angeregt wurde, der

- „1. die von den Gewerkschaften geforderte Lohnerhöhung der Landarbeiter regeln,
2. ein gemeinsames Vorgehen in allen die Erzeuger und Verbraucher angehenden Fragen ermöglichen soll.“²²⁸⁾

Die Zusammenarbeit zwischen SPD und den Bauernvertretern der CSU war eine realisierbare Möglichkeit, doch dieses Basis war Ministerpräsident Hoegner nicht ausreichend. Der Stimmenaustausch konnte nach Rechnung des sozialdemokratischen Landessekretärs nur unter Zuhilfenahme der KPD erzielt werden, deren Unterstützung Hoegner nicht wollte, er hatte andere Verbündete im Auge. Zudem war der Stimmenaustausch berechnet unter Ausklammerung der FDP und der WAV, was die Entscheidungen letztlich dem Zufall überlassen hätte. Der bayerische Ministerpräsident, dem die Verfassung des Landes tief am Herzen lag, wollte das, was er in langen Jahren des Exils vorbereitet hatte,²²⁹⁾ nicht von Zufallsmehrheiten abhängig machen. Wilhelm Hoegner setzte auf den Hundhammer-Flügel der CSU. Durch Müllers reichspolitische Offensive vom Frühjahr 1946²³⁰⁾ hatten sich Bauernflügel und BVP-Flügel enger zusammengeschlossen, um Müllers Aktivitäten, dessen Reichsfreundlichkeit gegen die bayerische Eigenstaatlichkeit gerichtet war, einzudämmen. Müllers Kurs drängte Hundhammer in die gouvernementale Front des Kabinetts Hoegner, die Staatspersönlichkeit Bayerns war ihm große politische Opfer wert. Hoegner selbst war sich mit dem Repräsentanten des Hundhammer-Flügels in seinem Kabinett, Anton Pfeiffer, über die staatsrechtlichen Grundlagen der neuen bayerischen Verfassung längst einig geworden.²³¹⁾ Auch außenpolitisch, gegenüber dem Stuttgarter Länderrat und der anlaufenden Bizone, gab es keinerlei Differenzen zwischen dem Ministerpräsidenten und Pfeiffer.²³²⁾

Um Hundhammer den Weg über sein konservatives politisches Gewissen zu erleichtern, ging Hoegner noch einen Schritt weiter. Mit Heinrich Schmitt, dem Sonderminister, opferte der Ministerpräsident die Zusammenarbeit mit der KPD auf dem Altar der künftigen politischen Freundschaft und ernannte Anton Pfeiffer, zu dessen Nachfolger.²³³⁾ Hundhammers Bedenken gegen die KPD wurden Rechnung getragen, Hoegners Bruch mit den Kommunisten nun auch endgültig vollzogen; mit Anton Pfeiffer ein profilierter Politiker, der sich in der Entnazifizierungsfrage hervorgetan hatte, in das Amt gehoben, damit die CSU zur Verantwortung gebracht und das Mißtrauen Hundhammers gegen die Entnazifizierungspraktiken beseitigt.

Mit diesem Schachzug hatte Hoegner der unsicheren Rechnung der sozialdemokratischen Parteipolitiker ein Ende gesetzt. Er selbst marschierte an der Spitze einer breiten Koalition, deren Ziel die Erreichung der bayerischen Staatspersönlichkeit, der Eigenstaatlichkeit war, und die bereit war, um dieses großen, grundlegenden Zieles willen viele einzelne

politische Überzeugungen aufzugeben. Hoegners Verfassungsvorarbeiten konnten sich weitgehend behaupten, eine Tatsache, die nur in dieser großen gouvernemental-eigenstaatlichen Koalition ihre Begründung findet, welche die sozialistische Philosophie Hoegners für den gemeinsamen Wunsch nach souveräner Staatlichkeit Bayerns eintauschte. Die breite Übereinstimmung zwischen den Parteien konnte vor allem dadurch erzielt werden, daß der Hundhammer-Flügel der CSU, dessen kultur- und kirchenpolitische Vorstellungen weitgehend von denen der anderen Parteien und Parteiflügel abwich, einlenkte. Um den Preis teilweise sehr verwaschener Bestimmungen fanden sich CSU und SPD zusammen,²³⁵⁾ getragen und gedrängt von der Front der gouvernementalen Politiker, die einen geschlossenen bayerischen Willen zu einer eigenstaatlichen Verfassung für ihre außenpolitischen Ziele demonstrieren wollten. Doch gerade beim Schlußstein der souveränen Eigenstaatlichkeit Bayerns, dem Amte eines bayerischen Staatspräsidenten, geriet die Gemeinsamkeit ins Wanken, die knappen Abstimmungsergebnisse über ihn zeigen die innerbayerische Polarisierung in dieser Frage. Doch auch bei den Debatten um den schließlich abgelehnten Staatspräsidenten erwies sich die „momentane“ Überlegenheit der eigenstaatlich fixierten Politiker und ihres gemeinsamen, alles andere überragenden Zieles.

1.3.2.1. Der bayerische Staatspräsident

Die Grundlagen der eigenstaatlichen Koalition hat Wilhelm Hoegner öfter formuliert. Am deutlichsten aber wohl in seinen „Grundlinien der künftigen staatsrechtlichen Stellung Bayerns.“²³⁶⁾

Hoegner postulierte hierin die Wiederherstellung der vollen staatlichen Souveränität Bayerns „auf allen Gebieten der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege.“ Auf dieser Grundlage behält Bayern sich vor, „durch freien Entschluß einem Staatenbund beizutreten“.. „In den gemeinsamen Angelegenheiten eines solchen Staatenbundes wird Bayern durch seine Regierung vertreten, die dafür der bayerischen Volksvertretung verantwortlich ist.“²³⁷⁾ Und in den Erläuterungen steht: „Dazu (um die Fehler der Vergangenheit auszuschalten) ist aber erforderlich, daß keine staatliche Entscheidung von irgendwelcher Bedeutung ohne die ausdrückliche Zustimmung des bayerischen Staates getroffen werden kann.“²³⁸⁾ Volle staatliche Souveränität war das Ziel für die Gouvernementalen, was seinen außenpolitischen Ausdruck in der Freiwilligkeit des Bundesbeitritts fand.²³⁹⁾

Um den Grundsatz der vollen staatlichen Souveränität Bayerns nach außen hin zu unterstreichen und den bayerischen Machtanspruch sichtbar zu machen, tauchte das Argument der Schaffung eines bayerischen Staatspräsidenten auf.²⁴⁰⁾ Der Ahnherr dieses Gedankens ist nicht auszumachen.²⁴¹⁾ Der Staatspräsident, äußerlich sichtbarstes Merkmal bayerischer Eigenstaatlichkeit, trieb die Polarisierung zwischen der gouvernementalen Koalition und ihren „reichsfreundlichen“ Gegnern zu einem neuen Höhepunkt.

Joseph Müller und seine Anhängerschaft, die in der Fraktion die Minderheitenrolle spielten, waren dagegen.²⁴²⁾ Die Mehrheit der CSU-Fraktion, fest in Händen des Fraktionsführers Hundhammer, stellte sich hinter den bayerischen Staatspräsidenten, die Bauernverbandsvertreter ebenso. Da nicht zu erwarten war, daß Müller in dieser Frage zurückstecken würde, lag die Entscheidung bei der SPD-Fraktion der Verfassungsgebenden Landesversammlung.

Die bayerische Sozialdemokratie stand vor einer Grundsatzentscheidung, die nicht nur die bayerische Staatlichkeit beinhaltete, sondern ebenso ihre fundamentale Haltung zur gesamten deutschen Sozialdemokratie beeinflussen würde.

Auf der 2. Landeskonzferenz der SPD in Ingolstadt war eine Parteisatzung verabschiedet worden, welche die Unabhängigkeit der bayerischen SPD von der Gesamtpartei untermauerte.²⁴³⁾ Die sozialdemokratische Führungsmannschaft unter Ministerpräsident Hoegner hatte sich durchgesetzt gegen die Opponenten. Gleichzeitig jedoch liefen in der Bizonie Ereignisse ab, die den Parteivorsitzenden Kurt Schumacher in den Vordergrund

schoben und den Sieg der bayerischen-gouvernementalen-Sozialdemokraten bereits im Ansatz relativierten. Die Verhandlungen um die Bizone waren zu einem Abschluß gelangt. Im außenpolitischen Kampf um die eigenstaatlichen Ziele Bayerns hatte Hoegner scharf gegen den Sozialdemokraten Victor Agartz, einen Anhänger Schumachers, Stellung genommen und erheblich dazu beigetragen, Dr. Rudolf Müller an die Spitze des bizonalen Verwaltungsrates für Wirtschaft zu heben.²⁴⁴⁾ Dazu kämpfte Hoegner verblissen und erfolgreich gegen ein bizonales Gesetzgebungsrecht, das die Länderkompetenzen beschneiden sollte. Diese außenpolitischen Ereignisse richteten sich vornehmlich gegen die sozialdemokratische Mutterpartei, da Kurt Schumacher den nationalen Repräsentationsanspruch der Parteien und die Notwendigkeit einer zentralistischen Reichsgestaltung am lautesten vertrat. Die totale Abweisung, die Hoegner Schumacher entgegenbrachte und Schumachers Reaktion darauf stärkte die innerbayerische Opposition gegen Hoegner. Die zunehmende Durchlässigkeit der Zonengrenzen nach der Schaffung der Bizone stärkte Schumachers Einfluß in Bayern, dazu die allmähliche Konsolidierung der bayerischen SPD, deren Parteiapparat getragen wurde zumeist von altgedienten Funktionären, deren Prägung in alter sozialdemokratisch-politischer Tradition ein retardierendes Element zu den Zielen Wilhelm Hoegners bildete.

Der Gedanke eines Staatspräsidenten für Bayern rief allenthalben den erneuten Vorwurf des Separatismus wach, dem die bayerische SPD zu begegnen schon auf der Landeskonzferenz in Erlangen übereingekommen war.²⁴⁵⁾ Der Vorwurf des Separatismus löste bei all denjenigen Sozialdemokraten Bayerns Warinimpulse aus, denen ein eigenstaatliches Denkmodell fremd und Föderalismus eine Formel innerstaatlichen Verwaltungsaufbaues war. Und zu diesen gehörte der größte Teil der bayerischen SPD und der größte Teil der Fraktion der SPD in der Verfassungebenden Landesversammlung.²⁴⁶⁾ Ursprünglich – so berichtet Hoegner²⁴⁷⁾ – habe er etwa zwei Drittel seiner Fraktion in der Frage des Staatspräsidenten hinter sich gehabt und er beschuldigte Müller, den Vorsitzenden der CSU, in geheimen Besprechungen „die fränkischen Abgeordneten kopfscheu“ gemacht zu haben.²⁴⁸⁾ Traditionelle fränkische Reichstreue und der zentralistische Einfluß Schumachers haben den Ausschlag für das negative Votum der sozialdemokratischen Fraktion gegeben,²⁴⁹⁾ dazu die tiefe Sorge davor, gesamtdeutschen sozialdemokratischen Boden endgültig zu verlassen. Hoegner hatte eine persönliche Niederlage erlitten,²⁵⁰⁾ nicht nur in der Ablehnung eines Staatspräsidenten für Bayern, sondern noch stärker in seiner Partei und in dem politischen Programm, das er als Landesvorsitzender der bayerischen SPD vertrat. Und Hoegner war bereit, die Konsequenzen zu ziehen. Das heißt, Hoegner brachte es mit einer taktischen Meisterleistung zustanden, seine Niederlage auszumerzen und in einen Sieg zu verwandeln. Am 14. September, zwei Tage nach der Abstimmungsniederlage, verfaßte der bayerische Ministerpräsident zwei Schreiben. In einem Schreiben an den Landesvorstand legte Hoegner sein Amt als Vorsitzender der SPD nieder.²⁵¹⁾ Doch dieses Schreiben sandte Hoegner nicht ab.²⁵²⁾ Die Stimmung im Landesvorstand war nach der Staatspräsidentenfrage so aufgeladen, daß Hoegner befürchten mußte, sein Rücktritt werde angenommen. Damit aber hätte er selbst sich jeder Basis beraubt, seine politischen Ziele innerhalb der Partei doch noch durchsetzen zu können. Viel wirkungsvoller mußte sich das andere Schreiben ausnehmen,²⁵³⁾ in dem er sein Mandat als Abgeordneter zurückgab und drohte, sein Ministerpräsidenten-Amt als freier Mann ohne Parteibindung auszuüben. Trotz aller Gegnerschaft gegen bestimmte politische Vorstellungen Hoegners konnte sich die bayerische SPD nicht leisten, ihr prominentestes Zugpferd zu verlieren, noch dazu auf einem Weg, der den Einfluß der SPD auf das bayerische Verfassungswerk stark beschneiden würde. Die Wahrscheinlichkeit, daß Hoegner mit seinem Parteiaustritt einen Teil des sozialdemokratischen Wählerpotentials mit sich nehmen würde, war sehr groß. Der Einfluß der bayerischen SPD auf die bayerische Regierungspolitik wäre zudem noch weiter gesunken. Die Partei lenkte ein und bewog Hoegner, die in Aussicht genommenen Schritte nicht zu unternehmen.²⁵⁴⁾ Unter dem Eindruck der Drohung Hoegners verstand sich die SPD sogar dazu, zu erklären, sie stimme trotz eines Staatspräsidenten der Verfassung zu.²⁵⁵⁾ Dies unter dem Eindruck des Beschlusses der CSU, dem Volk zwei

verschiedene Verfassungsentwürfe zur Entscheidung vorzulegen, einen mit und einen ohne Staatspräsidenten.²⁵⁶⁾

Der bayerische Ministerpräsident hatte die zwischen den Polen Hoegner und Schumacher hin- und hergerissene bayerische SPD mit diesem Schachzug wieder auf seine Seite gebracht. Das bildete eine wesentliche Voraussetzung für die Verhandlungen zur Bildung der „Großen Koalition“ im Dezember. Doch unter der Oberfläche garte es weiter, die Gegner der eigenstaatlichen Politik Hoegners gewannen weiter an Anhängern. Im Mai 1947 erlitt Hoegner eine weitere große Niederlage, als Waldemar von Knoeringen zu seinem Nachfolger als Landesvorsitzender der bayerischen SPD gewählt wurde,²⁵⁷⁾ der die Rückführung der bayerischen SPD in den Schoß der Mutterpartei als Ziel vor Augen hatte.²⁵⁸⁾ Damit aber wurde das Ende der Eigenstaatspolitik in der SPD eingeleitet und vollzog sich in der Auflösung der Großen Koalition vom September 1947.

Am Vorschlag eines Staatspräsidenten für Bayern entzündete sich der gesamte Streit um die Politik Bayerns im Hinblick auf die Ausgestaltung einer neuen Bundesverfassung noch einmal tief. Die Gegensätze brachen in Bayern selbst auf.

Die sozialdemokratische Fraktion war, mit wenigen gouvernementalen Ausnahmen gegen die Schaffung eines Staatspräsidenten. Das Argument war von Albert mit dem Hinweis auf die Unverträglichkeit einer Überbetonung des Nationalstaatscharakters des Gliedstaates eines Bundes sehr konkret formuliert.²⁵⁹⁾

Joseph Müller, der Führer des reichstreuen, fränkischen Flügels der CSU, formulierte seine Hauptbedenken gegen den Staatspräsidenten so: „Der Staatspräsident kann Ausgangspunkt einer über eine gesunde föderative Linie hinausgehenden Absonderung des Landes Bayern im Reichsverband werden.“²⁶⁰⁾

Eine wenn auch weit überschätzte Rolle bei der Debatte um den Staatspräsidenten spielte auch die Frage der Restaurierung der Monarchie.²⁶¹⁾ Offene und verkappte Monarchisten rechneten sich eine Chance aus, über das zu schaffende Amt zu einer Monarchie zurückkehren zu können,²⁶²⁾ oder aber die Wittelsbacher als Staatspräsidenten in die Staatsspitze integrieren zu können. Um den Vorwürfen gegen die monarchistischen Bestrebungen entgegenzutreten zu können, die mit seiner Person und dem gesamten BVP-Flügel verbunden wurden, begründete Hundhammer²⁶³⁾ seinen nochmaligen Antrag zur Einführung des Staatspräsidenten mit der Erweiterung, der Staatspräsident müsse seine Kraft „gegen alle rechtswidrigen Versuche zur Wiederherstellung der Monarchie“ einsetzen.²⁶⁴⁾

Die entscheidende Rolle bei allen Überlegungen, die positiv zum Staatspräsidenten Stellung nahmen, bildete die bayerische Eigenstaatlichkeit.²⁶⁵⁾ Die Idee des souveränen bayerischen Staates war die Grundlage für den Staatspräsidenten: „Daß wir etwas brauchen, um die Staatspersönlichkeit Bayerns ganz stark herauszustellen, ist sonnenklar. Denn daß wir ... an die künftige Reichsgründung unter allen Umständen unter dem Gesichtspunkt herangehen, daß wir uns vollkommen frei und gleichwertig an einen runden Tisch setzen und daß keinerlei Lösung in eiserner oder schimmernder Wehr, aber auch schon keine Lösung mit irgendwelchen Mehrheitsdiktaten mehr von uns entgegengenommen werden kann, ist für die meisten von uns etwas Selbstverständliches.“²⁶⁶⁾

Den Zusammenhang mit der historischen Betrachtungsweise der Anhänger des Eigenstaatsdenkens stellte am exaktesten der Münchner Oberbürgermeister Karl Scharnagl her.²⁶⁷⁾ In einer Denkschrift betonte er,²⁶⁸⁾ daß das Fehlen von Staatspräsidenten in der Weimarer Republik die „Berliner Zentralisationsbestrebungen“ in hohem Maße begünstigt und Hitler gegen Staatspräsidenten nicht eine solche Macht hätte erringen können. Um einem erneuten Zentralismus vorzubeugen, müsse ein Staatspräsident die Selbständigkeit des Staates zum Ausdruck bringen, denn nur starke Staaten könnten die Gefahren des Reichszentralismus bannen. Der Staatspräsident sei das sichtbare Symbol des starken und selbständigen Staates nach außen.

Alois Hundhammer bekräftigte rückwirkend die Korrektheit dieser Sicht: „Mit der Schaffung eines bayerischen Staatspräsidenten sollte die über ein Jahrtausend alte Tradition des bayerischen Staates unterstrichen und für die Stabilität des Staatsgedankens ein äußeres Zeichen gesetzt werden...“²⁶⁹⁾

Die gouvernementalen Politiker Bayerns verfolgten mit der Errichtung des Amtes eines bayerischen Staatspräsidenten ein doppeltes Ziel: Innenpolitisch sollte im Rahmen des bayerischen Verfassungswerkes der Staatspräsident der krönende Schlußstein sein, der der eigenen souveränen Staatlichkeit Bayerns den exponierten Ausdruck vermitteln würde.²⁷⁰⁾ Die außenpolitisch demonstrative Seite des bayerischen Staatspräsidenten unterstrich die Souveränität Bayerns mit ihrem Anspruch, von dieser vollständigen Staatlichkeit aus in Verhandlungen um ein neues Reich treten zu können, deren Scheitern als eine Möglichkeit des Ergebnisses ins Auge gefaßt war. In der Abstimmungsniederlage der Gouvernementalen unterlag letztlich also eine Auffassung, welche die These vom Ende des Reiches und den Rückfall der Gliedstaaten in den Status vor 1870/71 vertrat. Der knappe Sieg blieb in den Händen derer, die die Kontinuität des Reiches behaupteten und im Staatspräsidenten eine Position sahen, die sich vom Status Bayerns als Gliedstaat des zur Zeit nur ideell sichtbaren Reiches entfernte, also separatistischen Wünschen huldigte. General Clay hat die Spaltung der Verfassungsgebenden Landesversammlung gesehen und er versuchte der „Reich ist erloschen“-Theorie und ihren Konsequenzen vorzubeugen. Im Genehmigungsschreiben zur Bayerischen Verfassung notierte er: „In gleicher Weise muß der Wille, einem zukünftigen deutschen Bundesstaat beizutreten, als eine Anweisung an die Vertreter Bayerns ausgelegt werden, die später an den Beratungen über die zukünftige deutsche Regierung teilnehmen werden, aber nicht als ein Recht, die Teilnahme an irgend-einer Form der deutschen Regierung zu verweigern, ganz gleich, ob sie als Zwischenlösung von den alliierten Behörden oder in Form einer beständigen Regierung vom deutschen Volk in seiner Gesamtheit errichtet wurde...“²⁷¹⁾

Mit seinem Schreiben schob Clay seitens der Besatzungsmacht allen bayerischen Bestrebungen einen Riegel vor, die das Verhältnis Bayerns zu den anderen Ländern auf Reichsboden als eine Funktion der bayerischen Außenpolitik sehen wollten. Dies hinderte allerdings die gouvernementalen Politiker Bayerns nicht daran, solche Gesichtspunkte weiter zu verfolgen. Im Februar des nächsten Jahres verkündete Ministerpräsident Ehard im Länderrat offensiv die eigenstaatliche „Reich ist erloschen“-Theorie. Und erst unter dem Druck der „außenpolitischen“ Ereignisse modifizierte die bayerische Staatsregierung ihre „als ob“-Haltung. Pfeiffer vollzog die Wendung, indem er den staatlichen Bestand des Reiches als Kontinuität anerkannte, die eigenstaatliche Grundlage dieser Politik aber erhielt mit dem Satz: „Die Frage der staatlichen Existenz Deutschlands ist jedoch zu trennen von der Frage der Weitergeltung der Weimarer Verfassung.“²⁷²⁾ Und vor dem Zusammenbruch der Großen Koalition schob Hoegner einen Gesetzentwurf nach, der auf der Grundlage der Eigenstaatlichkeit unverzichtbare Rechte des bayerischen Volkes formulierte, deren Wahrung der Staatsregierung zur Pflicht gemacht wurde gegen alle Bestrebungen, von der Reichsseite diese Rechte Bayerns zu beschneiden.²⁷³⁾

Mit der Ablehnung des Amtes eines bayerischen Staatspräsidenten in der Verfassungsgebenden Landesversammlung hatten die eigenstaatlichen Politiker Bayerns eine empfindliche Niederlage erlitten. Die Rückkehr von den Verfassungsberatungen in die Tagespolitik jedoch zeigte, daß das Bündnis der Gegner eines Staatspräsidenten keinen Bestand hatte. Die gesamtdeutsch-orientierten Politiker, die ihre Positionen in der Regel in der Parteipolitik hatten, zerfielen nach Ende der Beratungen wieder in parteipolitische Streitigkeiten, die sowohl in der täglichen Politik als auch in den grundsätzlichen Differenzen um die Ausgestaltung einer deutschen Verfassung ihren Ausdruck fanden.

Anders die Gouvernementalen: Ihr gemeinsames Ziel, die bayerische Eigenstaatlichkeit in einer zukünftigen Reichsverfassung um jeden Preis zu erhalten, ließ sie tagespolitische Streitpunkte vergessen, auch parteipolitisch gebundene Grundsatzpositionen. Deshalb auch waren sie fähig, die Niederlage zu verdauen und bereits in der Regierungsbildung vom Dezember 1946 ihre Geschlossenheit unter Beweis zu stellen. Das Kabinett Ehard I stellte den Triumph der bayerischen Eigenstaatspolitik über alle gesamtdeutschen und parteipolitischen Erwägungen in Bayerns politischer Landschaft dar.

1.4.1. Bildung der Regierung Ehard I

Bereits lange vor dem Plebiszit über die Bayerische Verfassung und der damit verbundenen Wahl des Landtages vom 1.12.1946 beschäftigten sich die führenden Politiker Bayerns mit den potentiellen Möglichkeiten der Regierungsbildung. Das seit Juli bestehende „Schattenkabinett“ Müllers²⁷⁴⁾ fristete ein kärgliches Leben, da Hundhammer gegen diesen „Ausschuß“ arbeitet und Horlacher seine Möglichkeiten torpediert hatte, indem er Baumgartner als Ministerpräsident ins Spiel gebracht hatte für den Fall, daß nach den Kreiswahlen vom 30.6.1946 eine Ablösung Hoegners möglich gewesen wäre. Die Chancen Müllers, seine Kandidatur zu präjudizieren, waren damit stark gesunken. So ist zu verstehen, daß Müller eine vorzeitige Entscheidung nicht mehr erzwingen wollte und auf sein taktisches Geschick vertraute.²⁷⁵⁾ In der für ihn positiven Entscheidung über das Amt des bayerischen Staatspräsidenten hat Müller Vorteile für sich verbuchen können, doch diese Niederlage veranlaßte die Gouvernemente, in der Folge die Reihen noch dichter zu schließen. Hundhammer und seine Anhänger scherten aus der Parteimitarbeit auf Landesebene aus, der Sturz Müllers in den Parteigremien mißlang, Hundhammer wendete sich endgültig ab.²⁷⁶⁾ Im Zusammenhang mit diesen CSU-internen Ereignissen schienen die Überlegungen des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Hoegner mehr Realist zu sein. In einer Rede vom 20. Oktober 1946²⁷⁷⁾ äußerte er sich sehr zufrieden über das Verfassungswerk. Er betonte die Notwendigkeit, die Verfassungsbestimmungen in der Zukunft erst mit Ausführungsgesetzen ausfüllen zu müssen. Da Hoegner nicht damit rechnete, daß die SPD bei den bevorstehenden Landtagswahlen mit einer Mehrheit abschneiden würde, suchte er Bundesgenossen, die er wie vorher schon im Bauernverbandsflügel der CSU witterte: „Mir scheint, daß eine solche Hoffnung nicht ganz unberechtigt ist. Es hat sich gezeigt, daß in Bayern eine Gruppe von Bauernvertretern vorhanden ist, die anscheinend die Zeichen der Zeit verstanden hat.“²⁷⁸⁾ Die gespannt erwarteten Landtagswahlen brachten der CSU die absolute Mehrheit.²⁷⁹⁾ Ein weiteres Ergebnis der Wahl war das Übergewicht des Hundhammer-Flügels in der neuen CSU-Fraktion des Landtages.²⁸⁰⁾ Auf dieser Basis begannen die Auseinandersetzungen um die Regierungsbildung. Der erste Kandidat, der seine Hoffnungen auf das Amt des Ministerpräsidenten begrub, war Joseph Baumgartner.²⁸¹⁾ Die Vermutung liegt nahe, daß Baumgartner in Absprache mit Hoegner mit einer eigenen Kandidatur gespielt hat. Die Animosität Hundhammers gegen seinen ehemaligen Konkurrenten um den Posten des Landwirtschaftsministers in der Regierung Hoegner dürfte den Ausschlag für den Verzicht Baumgartners gegeben haben.

Nach Baumgartners Verzicht standen in der CSU drei Kandidaten als Anwärter auf den Posten des Ministerpräsidenten zur Verfügung: Joseph Müller, Alois Hundhammer und Anton Pfeiffer. Um die Ministerpräsidentenschaft setzte ein verwirrendes Intrigenspiel ein,²⁸²⁾ das erst am Tage der Wahl ein für viele überraschendes Ergebnis zeitigte.

Bis kurz vor der Wahl des Ministerpräsidenten am 21. Dezember 1946 versuchte Anton Pfeiffer eine Koalitionsregierung zusammenzustellen.²⁸³⁾ Pfeiffer scheiterte an der SPD, die ihn ablehnte.²⁸⁴⁾ Eine Hypothek für Pfeiffer war, daß Hundhammer selbst sich um eine Kandidatur bemühte. Bei den potentiellen Koalitionspartnern, SPD und WAV fiel Hundhammers Kandidatur auf fruchtbaren Boden. Zuletzt offenbar verlangte die SPD nur noch eine Erklärung Hundhammers, in der dieser sich von allen Bestrebungen zur Restaurierung einer Monarchie distanzieren sollte.²⁸⁵⁾

Hundhammers Abstand von einer eigenen Kandidatur zugunsten Hans Ehards wurde nicht zuletzt von den Ressentiments des Bauernverbandsflügels der CSU unter Michael Horlacher beeinflusst. Denn Horlachers Absicht, durch eine Koalition mit der SPD „die Republik nach rechts abzuschotten“,²⁸⁶⁾ war durch den erzkonservativen Hundhammer schwer gefährdet.²⁸⁷⁾ Die einzige große Gemeinsamkeit zwischen Hoegner und Hundhammer war die

eigenstaatliche-bayerische Zielsetzung der Außenpolitik, während sich die Bauernvertreter in der Verbindung Bauernverband-Gewerkschaft breitere politische Impulse versprachen,²⁸⁸⁾ die ein Ministerpräsident Hundhammer nicht unterstützen würde. Die Anwartschaft Müllers auf das Amt des bayerischen Ministerpräsidenten war heiß umstritten. Seine Chancen für eine Nominierung als Leiter eines Kabinetts, das die CSU mit ihrer absoluten Mehrheit alleine tragen würde, schmolzen auf der Landesversammlung der CSU in Eichstätt am 14./15.12.1946 dahin. „Im Dunst von Verleumdungen und Gerüchten“²⁸⁹⁾ gelang es den Anhängern Müllers zwar, die Frage nach Allein- oder Koalitionsregierung offen zu halten, doch spätestens nachdem Pfeiffer von der CSU-Fraktion mit der Regierungsbildung beauftragt worden war,²⁹⁰⁾ mußte Müller erkennen, daß die von Hundhammer geführte Fraktion ihm die Gefolgschaft verweigerte. Am Tage der Wahl ließ Müller der SPD ein Angebot unterbreiten, doch die sozialdemokratische Fraktion sprach sich gegen eine Koalitionsregierung Müller aus.²⁹¹⁾

Der Kompromisskandidat war, mutmaßlich ohne Müllers Wissen, bereits gefunden worden. Messmer zufolge wurde bereits seit einiger Zeit von Seiten der Militärregierung auf Dr. Ehard aufmerksam gemacht,²⁹²⁾ und Messmer berichtet auch, daß Ehards Kandidatur zusammen mit der Hundhammers vorbereitet war.²⁹³⁾ Hundhammer habe „trotz Bitten von Finanz und Wirtschaft“ zugunsten Ehards schließlich seine Kandidatur zurückgestellt.²⁹⁴⁾

Die sozialdemokratische Fraktion begrüßte den Kompromisskandidaten Ehard.²⁹⁵⁾ Hoegner konnte diesem „Mann des Rechts“ das beste Zeugnis ausstellen, Ehard war ein Karrierebeamter, der parteipolitisch kaum belastet war, daher auch von den Koalitionsführern nicht als Hemmschuh angesehen wurde. Die Wahl Ehards zum bayerischen Ministerpräsidenten kam nur für Joseph Müller und seinen Flügel überraschend.²⁹⁶⁾

Die Grundlage für die Koalition unter Ministerpräsident Ehard bildete die Absprache, die zwischen den Verhandlungspartnern aus CSU und SPD getroffen worden war.²⁹⁷⁾ Danach sollte sich die Regierungspolitik auf das Aktionsprogramm der SPD, beschlossen auf der Landeskonzferenz vom 14./15.12.1946,²⁹⁸⁾ und auf das 30-Punkte-Programm der CSU vom November 1946 stützen.²⁹⁹⁾ Doch schon die Tatsache, daß sowohl Hundhammer als auch Horlacher nicht an seiner Abfassung mitgewirkt, bzw. die Mitarbeit verweigert hatten,³⁰⁰⁾ zeigt den Stellenwert, den diese „parteigebundene“ Koalitionsgrundlage für die entscheidenden Politiker beider Parteien hatten. Das wahre Bündnis zwischen Hundhammer, Horlacher, Krehle und Hoegner lag an anderer Stelle. Kurz nach der Ministerpräsidenten-Wahl hatte Hoegner bereits „Vorschläge zum Regierungsprogramm“ parat,³⁰¹⁾ welche das eigentliche Koalitionsprogramm zusammenfaßten. „Die wichtigste politische Aufgabe,“ so Hoegner, „die vor der neuen bayerischen Regierung liegt, ist die Mitarbeit Bayerns an dem Wiederaufbau eines deutschen Bundesstaates. In Übereinstimmung mit den letzten Richtlinien der Besatzungsbehörde vom 20. Dezember 1946 vertritt die bayerische Regierung den Standpunkt, daß die deutschen Einzelstaaten die Grundlage eines neuen deutschen Bundesstaates bilden sollen. Dem künftigen deutschen Bundesstaat sollen nur einzelne, fest umrissene Zuständigkeiten verliehen werden, während die allgemeine Zuständigkeit bei den Ländern liegen wird... Die bayerische Regierung wird sich bemühen, dem Land Bayern in einem neuen Deutschland jene Stellung zu verschaffen, die Bayern nach seiner Größe, Bevölkerungszahl und seiner ruhmreichen Geschichte zukommt.“ Die Durchsetzung des eigenstaatlichen Zieles war der tiefe Beweggrund, der das heterogene Koalitionsbündnis zusammenhielt, alle anderen Punkte eines Regierungsprogramms wurden auch in Hoegners Vorschlägen einer solchen Präzisierung entzogen und so allgemein formuliert, daß sich keiner der Partner daran stoßen konnte. Als weitere Geschäftsgrundlage formulierte Hoegner ohne Exaktheit die Zusammenarbeit zwischen Bauernverband und Gewerkschaften, welche die innenpolitische Basis der außenpolitisch ausgerichteten Programmatik der Koalition bilden sollte.³⁰²⁾ Es bedurfte für Hoegner einiger Akrobatik, die auf dieser Basis abgeschlossene Koalition

seiner mißtrauischen Partei schmackhaft zu machen.³⁰³⁾ Der Beschluß der Landeskonzferenz vom 14.12.1946, der die Resolution über eine Koalitionsbeteiligung fixierte,³⁰⁴⁾ war denkbar knapp ausgefallen. 158 Delegierte hatten sich dafür ausgesprochen, 135 dagegen.³⁰⁵⁾ Hoegner beschwichtigte die Gegner einer Koalition mit drei Argumenten:

1.: „Die Entscheidungen über den Inhalt unserer sozialen Zukunft fallen heute. Eine Sozialdemokratie, die bei diesen Entscheidungen abseits steht, kann keinen Einfluß auf diese Entwicklung nehmen.“³⁰⁶⁾ Die SPD dürfe nicht in die Opposition gehen, sie müsse jede Chance wahrnehmen, um aktiv an der Ausgestaltung des Staates in ihrem Sinne teilzunehmen.

2. Die CSU ist so in sich zerrissen, daß sie nicht in der Lage ist, eine eigene Regierung zu bilden. „Es bestand die Gefahr, daß die Wahl eines Ministerpräsidenten nicht zustande kommt und damit der bayerische Landtag seinen Bankrott erklären müßte.“³⁰⁷⁾

3. Das letzte Argument steht im Widerspruch zum vorigen, denn es relativiert seine Bedeutung wieder: „Im Falle der eindeutigen Ablehnung der Koalition durch die Sozialdemokratie wäre in der weiteren Entwicklung der einzige Weg zu einer tragfähigen Regierung ein neues Zusammenwachsen der CSU gewesen. Damit hätte unsere Partei gerade das Gegenteil von dem erreicht, was sie bezwecken wollte.“³⁰⁸⁾

Der Hinweis auf die eindeutige Annahme des Aktionsprogramms durch die koalitionsbereiten Flügel der CSU und die Besetzung des Wirtschafts-, Arbeits- und Innenministeriums, welche die Durchführung des Aktionsprogramms garantieren könne, beruhigte die oppositionellen Kräfte innerhalb der SPD und bewog sie zumindest vorläufig zum Stillhalten. Dazu trat der zugkräftige Hinweis, daß die Sozialdemokratie sich gerade mit jenen Flügeln der CSU verbunden habe, der in seiner politischen Konzeption der SPD entgegenarbeitete: „Wir haben in der CSU einen Bauernflügel, der sich nach der jüngsten Rede Dr. Horlachers in Landshut gegen jede nationalsozialistische, deutschnationale und kapitalistische Reaktion wenden will und die Zusammenarbeit zwischen Bauern und Arbeitern für die einzig mögliche Grundlage bayerischer und deutscher Politik erklärt.“³⁰⁹⁾

Mit der reservierten Zustimmung der bayerischen SPD zur „Großen Koalition“ war ein Bündnis geschlossen, das in seiner Heterogenität, seinen sehr differenten Motivationen und geheimen Vorbehalten den Keim des Endes bereits in sich trug. Den Vorrang der „außenpolitisch-eigenstaatlichen“ Zielsetzung der Regierung erkannte uneingeschränkt der Hundhammer-Flügel an, neben dieser Gruppe zählten sich nur einzelne Politiker aus beiden Parteien zu den Gouvernementalen, der Ministerflügel der SPD, auch die Politiker des Bauernverbandes, die Regierungsverantwortung trugen. Doch bereits dem Bauernverbandsflügel der CSU genügte die Durchsetzung des staatlichen Machtanspruches Bayerns nicht als alleinige Grundlage des Bündnisses. Vor allem Michael Horlacher hatte noch anderes im Auge. Der Mehrheit der SPD, nicht nur in der Partei, sondern auch der Fraktion, war eigenstaatliches Denken fremd. Ihr Ziel war die Durchsetzung sozialdemokratischer Vorstellungen auf allen Ebenen der Politik, die innere Ausgestaltung des Staates zu einem sozialen Gemeinwesen. Die ähnlich laufenden Vorstellungen von SPD und Bauernflügel der CSU drängten danach, die Basis der Zusammenarbeit zu verfestigen, die Regierungskoalition auf eine weitere tragfähige Grundlage zu stellen. Der Ansatzpunkt dafür bot sich in den schon durch das ganze Jahr 1946 laufenden lockeren Kontakten zwischen dem Bauernverband und dem Bayerischen Gewerkschaftsbund.

1.4.2. Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Bayerischer Bauernverband – Bayerischer Gewerkschaftsbund

Die Zusammenarbeit zwischen Bauern und Arbeitern war eine Lieblingsidee Wilhelm Hoegners. Die Diskreditierung vieler überkommener Werte in der nationalsozialistischen Herrschaft schuf in Hoegners Augen die Möglichkeit für die Sozialdemokratie,

einen erneuten Anlauf zur Gewinnung der Bauern zu unternehmen. Georg von Vollmar war mit dieser Idee an der Intransigenz des sozialdemokratischen Parteivorstandes unter August Bebel gescheitert. Jetzt, nach dem Kriege, hatte Hoegner die bayerische SPD gegen den Führungsanspruch des Gesamtparteivorstandes weitgehend abgeschottet und versuchte nun, Vollmars Schritt nachzuholen, um im agrarischen Bayern die Basis der Partei zu verbreitern.³¹⁰⁾ Der bayerische Gewerkschaftsbund, die der SPD nahestehende und personell mit ihr verflochtene Organisation der Arbeiter, schien ihm das geeignete Instrument zur Anbahnung von Kontakten zu sein. Bei den in der CSU engagierten Politikern des Bauernverbandes fand Hoegner Gesprächspartner, die einer Annäherung von Bauern und Arbeitern offen gegenüberstanden. Wie die Sozialdemokratie, so rationalisierte auch der Bauernverbandsflügel der CSU den Untergang der Republik im Hitler-Reich als Versagen des Bürgertums. Die Grundlage der Zusammenarbeit war damit gegeben in der Forderung, beim Aufbau des neuen Reiches müßten die bisher Vergessenen und zu kurz Gekommenen, die Vertreter der breiten staatstragenden Schichten der „schaffenden Stände“ entscheidende Funktion bekommen und das gescheiterte Bürgertum ablösen.³¹¹⁾ Den aktuellen Anstrich gewannen diese Überlegungen durch die sich zuspitzende Notsituation. Der Gegensatz zwischen ländlichen Erzeugern und städtischen Verbrauchern spitzte sich krisenhaft zu. Weder die amerikanische Besatzungsmacht, noch eine bayerische Staatsregierung konnte es sich leisten, die drohende Polarisierung des Volkes zu übersehen. Auch von der staatspolitischen Seite war das Interesse vorhanden, einen Ausgleich und eine Verständigung voranzutreiben.³¹²⁾

Nachdem Schlögl in seinem Schreiben zum Jahreswechsel 1946/47 Hoegner schon gebeten hatte, seinen Einfluß zur „Verwirklichung der bereits angebahnten Arbeitsgemeinschaft“ geltend zu machen,³¹³⁾ unternahm Schlögl vom Bauernverband aus auch den ersten konkreten Schritt, dieses Vorhaben zu verwirklichen. Anfang Februar übersandte der Bayerische Gewerkschaftsbund eine Liste von Verhandlungsvorschlägen an den Bauernverband mit der Bitte, ein Gegenprogramm zu erhalten und der Einwilligung, jederzeit in konkrete Verhandlungen einzutreten.³¹⁴⁾ Die Verhandlungen zwischen der Gewerkschaft und dem Bauernverband führten am 19. Mai 1947 zur Gründung einer Arbeitsgemeinschaft, die sofort die Einsetzung eines paritätischen Ausschusses und einer Studienkommission beschloß.³¹⁵⁾

Mit dieser Gründung der AG wurden die schon lange bestehenden intensiven Kontakte der führenden Politiker beider Organisationen institutionalisiert. Es darf bezweifelt werden, ob die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zur Folge hatte, daß eine Zusammenarbeit außerhalb des politischen Brennpunktes der Landeshauptstadt zwischen Bauern und Arbeiters intensiviert wurde. Bestenfalls hat die Arbeitsgemeinschaft zur Beruhigung der Gemüter in Stadt und Land beigetragen.³¹⁶⁾

Auch in der Staatspolitik ist der Einfluß der Arbeitsgemeinschaft kaum messbar, sodaß die Institution letztlich nichts weiteres als ein Instrument der Politiker gewesen war. Welch große Bedeutung die Arbeitsgemeinschaft in der bayerischen Politik der „Großen Koalition“ hatte, läßt sich allerdings daran erkennen, daß Kundgebung und Festschrift zum zweijährigen Bestehen des Bauernverbandes ganz im Zeichen der Zusammenarbeit zwischen Bauern und Arbeiter standen.³¹⁷⁾ Beiden, der Gewerkschaft und dem Bauernverband gemeinsam war der Wille, auf den Staat in größtmöglichem Maße Einfluß zu nehmen und die Verfassung nach ihrem sozialen Willen auszugestalten.³¹⁸⁾ Die SPD stand dabei voll hinter der Gewerkschaft, die Ziele waren identisch. Anders beim Bauernverband. Die politischen Vertreter des Bauernverbandes bildeten nur einen Flügel der CSU, mußten ihre Politik gegen die anderen Flügel der Partei verteidigen und behaupten. Deshalb auch legten die Politiker des Bauernverbandes großen Wert darauf, die Überparteilichkeit der Arbeitsgemeinschaft herauszutreiben.³¹⁹⁾ Das Gewicht einer überparteilichen, zusammengeschlossenen riesigen Verbandslobby verschaffte den Politikern des Bauernflügels der CSU den Rückhalt, den sie dringend benötigten, um den partei-

politisch orientierten Müller-Flügel und den konservativen Hundhammer-Flügel in Schach zu halten und ihre Ziele durchzusetzen. Der Sozialdemokratie andererseits mußte daran gelegen sein, ihre relativ schwachen parlamentarischen Kräfte durch einen politisch azeptablen Bündnispartner zu stärken.

Die Arbeitsgemeinschaft, das war im Vorfeld der Regierungsbildung deutlich geworden, sollte die innerpolitisch tragfähige Grundlage für die außenpolitisch orientierte Große Koalition sein. Der Pfeiler all derer, denen eigenstaatliche Reichspolitik Bayerns keine entscheidende Regierungsaufgabe war. Im Laufe des Jahres 1947 war jedoch bald zu spüren, daß die politischen Repräsentanten der gouvernementalen Regierung über den rasch wechselnden außenpolitischen Ereignissen in der Bizone die Innenpolitik vergaßen, ja, daß sie sich bemühten, innenpolitische Differenzen gar nicht erst aufkommen zu lassen, um die Geschlossenheit des bayerischen Staatswillens nach außen nicht in Zweifel zu bringen. Das Ausklammern der Innenpolitik bewirkte Verdrossenheit bei der SPD und der Gewerkschaft, der Bauernverbandsflügel der CSU hatte alle Hände voll zu tun, um den bizonalen Angriff auf Bayerns Landwirtschaft einzudämmen. Dies band ihn stärker als bisher an die gouvernemental-außenpolitische Koalitionsgrundlage.

Abhängigkeit und auch Bedeutung des institutionalisierten Bündnisses zwischen Bauernverband und Gewerkschaft vom Konsensus der wenigen Spitzenpolitiker in der bayerischen Regierung zeigte sich beim Zerfall der „Großen Koalition“ im September 1947. In dem Augenblick, als die gouvernementale Koalition unter dem Ansturm der Parteipolitik zerbrach, verschwand die Arbeitsgemeinschaft in der Versenkung, auch die verzweifelten Versuche Hoegners und Schlögl's konnten nicht verhindern, daß sie einfach einschlief. Sie hatte ihren eigentlichen Sinn verloren.

1.4.3 Das gouvernementale Kabinett Ehard I

Am Abend des 21.12.1946 verkündete der frisch gekürte Ministerpräsident Hans Ehard den Kabinettschlüssel.³²⁰⁾ Die SPD hatte eine vollständige Liste ihrer Regierungsmitglieder vorgelegt.³²¹⁾ Auf Seiten der CSU war am Abend des 21.12. nur die Kernmannschaft bekannt. Neben dem Ministerpräsidenten Hans Ehard der Kultusminister Hundhammer, Landwirtschaftsminister Baumgartner, der Leiter der Staatskanzlei Anton Pfeiffer (im Ministerrang) und als Staatssekretär im Arbeitsministerium Rosshaupters der Gewerkschafter Heinrich Krehle.³²²⁾ Die gouvernemental-eigenstaatliche Kernmannschaft des Kabinetts Ehard stand damit bereits am Tage der Wahl fest und zeichnete sich durch die Kontinuität der Regierungsgämter von Ministerpräsident Hoegner zu Ministerpräsident Ehard aus: Ehard, Pfeiffer, Baumgartner, Krehle, gehörten auf CSU-Seite beiden Kabinetten an, Hoegner, Rosshaupter, Seifried stießen von der SPD dazu.³²³⁾

Zu diesem Kern der gouvernementalen Front traten dem Kabinett noch CSU-Politiker bei, die dem BVP- oder dem Bauernverbandsflügel zuzurechnen waren.³²⁴⁾

In der für das Koalitionsbündnis wichtigsten Frage der außenpolitischen Behauptung der Eigenstaatspolitik spielten im Kabinett drei Männer eine entscheidende Rolle: Ministerpräsident Hans Ehard, sein Stellvertreter Wilhelm Hoegner und der Leiter der Staatskanzlei Anton Pfeiffer. Bei den Koalitionsverhandlungen hatte Hoegner für sich neben der Stellvertretung des Ministerpräsidenten ursprünglich die Schaffung eines Sonderministeriums „für die Ausarbeitung einer deutschen Bundesverfassung und Vorbereitung eines Friedensvertrages“ gefordert.³²⁵⁾ Dies wurde abgelehnt, statt dessen das Justizministerium angeboten. Damit war Hoegner zufrieden, nachdem die CSU sich damit einverstanden erklärte, einem Minister Pfeiffer die Zuständigkeiten „Länderrats-Verhandlungen, Konstituierungsverhandlungen des Reichs und Vorbereitung der Friedensverhandlungen, Verbindung mit fremden Mächten“³²⁶⁾ zu übertragen. Damit war in der Staatskanzlei eine Art „Außenministerium“ geschaffen, das in Pfeiffer einen Leiter hatte, dessen politische Ziele mit denen Hoegners kongruent gingen. Seinen Einfluß in diesem Bereich

wußte der Führer der SPD, stellvertretende Ministerpräsident und Justizminister Hoegner gesichert.

Kurz nach der endgültigen Formierung des Kabinetts stürzte sich die bayerische Regierung in die außenpolitische Offensive.

Die Voraussetzungen dafür waren mit der Verabschiedung der Verfassung und der Wahl einer Regierung des bayerischen Staates geschaffen. In der Bizone folgten die Ereignisse dicht aufeinander. Bayerns Kampf um die Eigenstaatlichkeit und um eine der Eigenstaatlichkeit angemessene föderalistische Ausgestaltung eines neuen Staates blieb nicht nur auf der Ebene erbitterter staatsrechtlicher Auseinandersetzungen, auf allen Ebenen der Politik mußte die bayerische Regierung ihr Staatskonzept gegen präjudizierende Maßnahmen der bizonalen Organisationen und gegen den nationalen Repräsentationsanspruch der stärker werdenden Parteien verteidigen. Das eigenstaatliche Bündnis der bayerischen Regierungskoalition mußte sich bewähren. Und über diesem außenpolitischen Druck auf Bayern konnte die andere Grundlage des Regierungsbündnisses, die materielle Auffüllung der Verfassung nach ihrem Programm und nach den Abmachungen zwischen Bauernverband und der Gewerkschaft nur eine sekundäre Rolle spielen, was nach der internen Überlegung der Väter der Koalition auch nicht anders zu erwarten war. Das außenpolitische Engagement erlaubte es der unzufriedenen bayerischen Sozialdemokratie, eine Innenpolitik der Staatsregierung zu tolerieren, die vom Ausklammern aller Probleme grundsätzlicher Bedeutung lebte.³²⁷⁾

Die gouvernementale Regierung hatte den Landtag und die Parteien solange im Griff, als die parteipolitische Isolation Bayerns von der Bizone aufrecht erhalten werden konnte. Als Bayern gezwungen wurde, seine Abgeordneten in ein bizonales Parlament zu schicken, machten sich die bayerischen Parteien unter dem Rückhalt des Wirtschaftsrats auf, die gouvernementale Feste zu stürmen. Das eigenstaatliche Kabinett Ehard überlebte nicht mehr lange.

1.5. Der Zerfall der Großen Koalition

Als im Jahre 1947 die Bizone ihre Tätigkeit offiziell aufnahm, war es für die bayerische Regierung nicht mehr ohne Verrenkungen möglich, einen exakten Trennungsstrich zwischen Außen- und Innenpolitik zu ziehen. Die bizonalen Verwaltungen waren nach offizieller bayerischer Leseart zwar nur Produkte zwischenstaatlicher Abkommen, doch war nicht zu bezweifeln, daß der politische Anspruch der bizonalen Bürokratie auch Auswirkungen auf die innenpolitische Lage in Bayern haben würde, da die bayerische Regierung das Land nicht in einem wirklich außenpolitischen Sinne abschotten konnte. Der Machtanspruch der politischen Parteien gab sich nicht mit einer bayerischen Außenpolitik zufrieden und versuchte, über die bizonalen Organe Einfluß auf die bayerische Innenpolitik zu gewinnen. Das Spannungsdreieck: bayerische Innenpolitik : bayerische Außenpolitik : deutsche, bzw. bizonale Innenpolitik begann sich zunehmend in die Richtung der deutschen Innenpolitik zu verlagern und griff damit automatisch auch innerbayerische Verhältnisse an. Die Schwierigkeiten zeigten sich ganz deutlich am bizonalen Verwaltungsamt für Wirtschaft in Minden. Der Sozialdemokrat Wilhelm Hoegner lehnte für Bayern in aller Schärfe den Sozialdemokraten Victor Agartz als Leiter des VAW ab und war maßgeblich beteiligt an der Ernennung Rudolf Müllers. Das bayerische Eigenstaatsdenken mußte Agartz zurückweisen, denn er war ein ausgeprägter Zentralist und Anhänger einer rigiden Planwirtschaft. Für die bayerische SPD allerdings sah das Vorgehen Hoegners in dieser Sache anders aus. Denn die Ablehnung eines sozialdemokratischen Wirtschaftspolitikers war gegen die Partei gerichtet und ihre wirtschaftspolitischen Überzeugungen. Nach den ersten Landtagswahlen in der amerikanischen Zone setzten die Wirtschaftsminister der Länder, die nun alle der SPD angehörten, Müller ab und beriefen Agartz. Die

Parteipolitik hatte einen Sieg über die Länderstaatlichkeit errungen. Zorn, der sozialdemokratische bayerische Wirtschaftsminister und ein Politiker von beachtlicher Integrationskraft im Bündnis der Gewerkschaft mit dem Bauernverband, enthielt sich bei der Neuwahl aus Rücksicht auf die Koalition der Stimme. Agartz' come-back befriedigte wohl den sozialdemokratischen Koalitionspartner, nicht aber die gouvernementalen Politiker. Denn Agartz, ein Parteigänger Schumachers, war die Zentralfigur, die auf seiten der bizonalen Verwaltungen um die Durchsetzung der Rechtsetzungsbefugnis kämpfte. Das Recht, auf wirtschaftspolitischem Gebiet die Befugnisse der Länder beschneiden zu können, bedeutete einen Frontalangriff auf die souveräne Eigenstaatlichkeit Bayerns und konnte von Ehard nur abgewehrt werden durch weitgehende Blockierung der Bizone. Diese unbedingte Notwendigkeit für das eigenstaatliche Konzept der Gouvernemenalen war aber gegen die wirtschaftspolitischen Ziele auch der bayerischen SPD gerichtet. Dies umso mehr, als der neue bayerische Landesvorsitzende von Knoeringen den Ausgleich mit Hannover suchte und der Einflußnahme Schumachers nicht mehr gegensteuerte.

Seit dem Frühjahr 1947 geriet auch der Bauernverband unter Druck. Die schlechte Ernte des Jahre 1947 kündigte sich an. Die Forderungen der Bizone nach erhöhten Ablieferungen von Nahrungsmitteln bedrängten die Bauern, wobei die bayerische Nahrungsmittelautarkie unter den einströmenden Flüchtlingsmassen längst zur Illusion geworden war. Die Stimmung gegen das Agarland Bayern wurde angeheizt, geführt von der SPD, dem Exponent der hungernden Arbeiter an der Ruhr. Die hungernden Länder machten Front gegen Bayern. Um den Druck von außen zu mildern rückten die Politiker des Bauernverbandsflügels dicht an die Gouvernemenalen. Die Betonung der außenpolitischen Eigenstaatlichkeit sollte dazu helfen, zentralistische Zugriffe auf Bayerns Nahrungsmittelerzeugung abzuhalten. Auch von der Seite des Bauernverbandes vergrößerte sich so die Kluft zum Koalitionspartner SPD, was die innenpolitische Abstinenz förderte. Der Hundhammer-Flügel war nur zähneknirschend bereit gewesen, der Arbeitsgemeinschaft Bauernverband – Gewerkschaft innenpolitisch nachzugeben. Allein die Aussicht auf eine befriedigende Lösung der zentralen bayerisch-vaterländischen Probleme gab den BVP-Traditionalisten die Möglichkeit, innenpolitische Zugeständnisse zu machen, wobei die Möglichkeit, strittige Probleme auszuklammern auch Hundhammer als der beste Weg aus den Schwierigkeiten erschien.

Um die innenpolitisch unbefriedigende Koalition stabil zu halten, benötigte die Regierung Ehard außenpolitische Erfolge. Die föderalistische Offensive Bayerns wurde durch den Erfolg der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz gekrönt. Unter dem Druck der Tatsachen jedoch war das in ihr gewonnene gesamtdeutsche Prestige und die Vorteile von Ministerpräsidentenkonferenzen als Instrument gegen den Machtanspruch der politischen Parteien nur von kurzer Dauer.

Ende Juni konstitutierte sich der Wirtschaftsrat der Bizone. Die von den Landtagen entsandten Abgeordneten des Wirtschaftsparlaments schlossen sich zu Fraktionen zusammen und drückten damit den unmißverständlichen Willen aus, dem gesamtdeutschen Repräsentationsanspruch der Parteien zum Durchbruch zu verhelfen. Im Wirtschaftsrat, der Plattform der bizonalen Parteien, erhielten die bayerischen Sozialdemokraten, deren Unzufriedenheit mit der bayerischen Regierungskoalition ständig wuchs, die Möglichkeit, den praktischen Anschluß an die Gesamtpartei zu finden und ordneten sich willig in die von Schumacher verfolgte Politik ein. Hoegner geriet in Bedrängnis, denn er konnte nicht erwarten, daß auf Dauer gouvernementale Politik in Bayern und bizonal-parteilpolitische Ziele der Sozialdemokratie in Übereinstimmung zu bringen waren. Die Spannungen innerhalb der bayerischen SPD wuchsen. Auch innerhalb der CSU begannen sich durch den Wirtschaftsrat die Kräfteverhältnisse zu ändern. Bis Mitte 1947 hatten die Parteipolitiker der CSU, vertreten im Landesvorsitzenden Joseph Müller und seinen Anhängern, keine Chance erhalten, ihren Einfluß auf die Regierungspolitik Ehard geltend zu machen. Müller hatte keinen Hebel gefunden, die Entscheidung bei der Ministerpräsidentenwahl auch

nur wenigstens teilweise zu revidieren. Die Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands³²⁸⁾ konnte nie eine Position erreichen, über die Müller die Parteipolitik nach Bayern hätte vortragen können. Müllers intensive bizonale Kontakte zu den CDU-Landesverbänden allerdings zahlten sich jetzt aus. Gegen den Willen des Regierungsflügels der CSU³²⁹⁾ bildeten die Abgeordneten von CDU und CSU eine Fraktionsgemeinschaft im Wirtschaftsrat.³³⁰⁾ Durch diese Fraktion gewann der Landesvorsitzende den notwendigen Rückhalt, um die gouvernementale Koalition auch von CSU-Seite durch die Parteipolitik aufzubrechen. Die CSU-Abgeordneten, sorgfältig ausgewählt von der Regierungsmehrheit, stimmten zwar zumeist im Sinne der bayerischen Regierungspolitik, wurden jedoch von den CDU-Abgeordneten der Fraktion majorisiert. Joseph Müller wurde durch die Fraktionsbildung im Wirtschaftsrat auch innenpolitisch wieder handlungsfähig. Bei der Wahl der Direktoren zu den fünf bizonalen Zentralverwaltungen landete Müller einen Coup, der dem Koalitionsbündnis einen entscheidenden Schlag versetzte, und die Auflösung der Regierung Ehard enorm beschleunigte.

Im Wirtschaftsrat sahen Ehard und Hoegner eine große Gefahr für die eigenstaatliche Souveränität Bayerns. Um die bizonale Parteienverantwortung einzudämmen, versuchte die bayerische Staatsregierung eine Fraktionsbildung der Parteien zu verhindern. Der Plan, die Abgeordneten nach Ländern abstimmen zu lassen und die Landesstimmen dann in die Schlußabstimmung einzubringen, scheiterte am Widerstand der Parteien. Die einzige Möglichkeit, die die bayerische Regierung nun noch sah, um die Vorherrschaft der Ministerpräsidenten und damit die entscheidende gesamtdeutsche Funktion der souveränen Einzelstaaten aufrecht erhalten zu können, war eine große Koalition im Wirtschaftsrat. Denn eine Zusammenarbeit zwischen CDU/CSU und SPD würde die Parteipolitik beschäftigen und lahmlegen. Der Zwang zur Angleichung der Meinung würde das Länderorgan, den Exekutivrat, zu entscheidender Funktion heben und damit den Ministerpräsidenten wichtige Positionen erhalten. Der von Bayern unterstützte Wahlvorschlag des Exekutivrats sah Direktoren vor, die beiden großen Parteien entstammten, intendierte also die Große Koalition im Wirtschaftsrat. Mit Baumgartner besetzte der Exekutivrat die Liste mit einem Mann, der, gemäß der bayerischen Regierungskoalition nur dann zum Direktor kandidieren wollte, falls die SPD nicht aus der Verantwortung verdrängt werde.³³¹⁾ Müller machte Front gegen Ministerpräsident Ehard und dessen Koalition und unterstützte Adenauer und Kaiser in ihrer Absicht, die politische Verantwortung im Wirtschaftsparlament von der CDU/CSU alleine übernehmen zu lassen. Müllers Hilfe gegen seine eigenen Parteifreunde wurde honoriert in der Benennung des Müller-Parteigängers Johannes Semler zum Wirtschaftsdirektor eines nur von der CDU/CSU besetzten Direktoriums, das der SPD die Rolle der Opposition zuschob. Anstelle des bayerischen Landwirtschaftsministers Baumgartner, eines Intimfeindes Müllers, wurde Schlange-Schöningen zum Direktor für ELF gewählt. Dies war ein Schlag ins Gesicht der bayerischen Regierungskoalition, die in Schlange einen gefährlichen Verfechter zentralistischer Ideen bekämpft hatte. Die eigenstaatliche Koalition hatte außenpolitisch eine schwere Niederlage erlitten. Das Ziel noch durchzusetzen, erschien nun praktisch unmöglich.³³²⁾

Müllers bizonale Zusammenarbeit mit Adenauer hatte innenpolitische Konsequenzen. Der Riß in der CSU, der durch die Ausschaltung Müllers und der Parteipolitik verdeckt worden war, brach wieder auf. Die CSU stürzte erneut in eine Krise. Der Landesvorsitzende hatte den Primat der Parteipolitik auch in Bayern in den Vordergrund geschoben.³³³⁾ Die Fronten zwischen den Parteiflügeln verhärteten sich so, daß eine Parteispaltung wieder in den Bereich des Möglichen rückte. In einer Zuschrift an die Süddeutsche Zeitung formulierte Schlögl die Bedingungen, unter denen nach Meinung des Bauernverbandsflügels eine Spaltung vermieden werden könne:

„1. Die CSU muß die Partei der schaffenden Stände in Stadt und Land auf christlicher Grundlage sein.. 2. Die CSU als bayerische CSU muß sich in Bezug auf die kommende Reichsgestaltung in ihren Zielen treu bleiben: Im kommenden deutschen Staatsgebilde

bayerisch zu sein, d.h. dem deutschen Staate das zu geben, was ihm gehört, aber unserem Bayernland das zu belassen, was ihm gehört. 3. Die derzeitige Parteileitung in der CSU muß in eine demokratische Parteileitung abgewandelt werden; an die Stelle eines Parteivorsitzenden muß ein Parteidirektorium treten. 4. Die Politik muß getragen sein vom Willen ihrer Wählermassen, die zur Zeit auf dem Lande sitzen; d.h. ihre Haltung muß bauernfreundlich sein.“³³⁴⁾ Der Bauernflügel der CSU beharrte auf seiner Zusammenarbeit mit der SPD, auf der Politik der Regierungskoalition und forderte die Entmachtung des Landesvorsitzenden Müller³³⁵⁾ durch ein Direktorium, das dafür Sorge zu tragen habe, daß die Politik von Partei, Fraktion und Regierung übereinstimmend gehandhabt würde.³³⁶⁾ Hundhammer wurde innerhalb der CSU nachgesagt, er wolle die Partei verlassen, eine eigene katholisch-konservative Partei gründen oder sich in der Bayernpartei engagieren.³³⁷⁾

Auf der Landesversammlung in Eichstätt (30.8.1947) versammelten sich in dieser brisanten Situation die Delegierten der CSU, um einen Ausgleich zu finden, der ein Zerbrechen der Partei verhindern könnte. Ministerpräsident Ehard gelang es, in einer programmatischen Rede die zerstrittenen Flügel der Partei wenigstens vorläufig wieder zu versöhnen.³³⁸⁾ Die Integrationswirkung des Ministerpräsidenten konnte die CSU vor einer Spaltung bewahren, doch die gouvernementale Koalition war damit nicht mehr zu retten. Die bayerische Sozialdemokratie benützte eine Passage in der Rede Ehard, in der dieser gegen eine Verbindung Materialismus – Sozialismus Stellung nahm, um einen offiziellen Anlaß zur Aufkündigung der Koalition zu finden.³³⁹⁾ Hoegners Ehrenerklärung für Ehard zeigte keine Wirkung,³⁴⁰⁾ auf der Tagung des Landesausschusses vom 14./15.9.1947 entschied sich die große Mehrheit der Delegierten für eine Aufkündigung der Koalition und eine Demission der sozialdemokratischen Regierungsmitglieder. Diese Entscheidung der bayerischen SPD war bereits programmiert. Die Unzufriedenheit der SPD hatte sich bereits in den Verhandlungen des Koalitionsausschusses gezeigt. Das Ausklammern der innenpolitischen Probleme Bayerns zeigte sich darin, daß der Ausschuß über „unverbindliche Diskussionen“³⁴¹⁾ nicht hinauskam und dies war keine Basis für die SPD, der die außenpolitische Stoßrichtung der Regierung immer weniger bedeutete.³⁴²⁾

Die Ausschaltung der SPD in der bizonalen Verwaltung, das durch Müller beeinflusste Scheitern der Pläne der Regierung, die einen sozialdemokratischen Wirtschaftsdirektor vorgesehen hatten und einen auch der SPD genehmen Baumgartner als Chef der bizonalen Landwirtschaftsverwaltung, zerstörte eine weitere Hoffnung der bayerischen SPD. Die Gegner der Koalition formierten sich, Schumachers Einfluß drängte die Rolle des gouvernementalen Ministerflügels um Wilhelm Hoegner immer weiter in die Defensive.³⁴³⁾ Am 30.8.1947, dem Tage von Eichstätt, traf sich Schumacher mit von Knoeringen in Frankfurt. Über die Fortsetzung der Koalition wurde vereinbart, daß der Parteivorstand die Entscheidung alleine der Landesorganisation überläßt, allerdings Wert darauf legt, „daß diese Entscheidungen unter Berücksichtigung der Vorgänge in Frankfurt getroffen werden.“³⁴⁴⁾ Auf der Landesausschußtagung vom 14./15.9.1947 legte Hoegner den Delegierten noch einmal die Gründe dar, die für ein Verbleiben in der Koalition sprachen,³⁴⁵⁾ die Parteipolitiker starteten heftige Angriffe auf ihn³⁴⁶⁾ schließlich fiel eine klare Entscheidung gegen die Weiterführung der Koalition.³⁴⁷⁾ Die bayerische SPD schwenkte endgültig auf die Linie Schumachers und der Gesamtpartei ein. Aus der bayerischen SPD war die SPD in Bayern geworden. Hoegner wurde in seiner Partei isoliert. Sogar Roßhaupter, der bisher immer Hoegners Politik vertreten hatte, wandte sich von ihm ab.³⁴⁸⁾ Am 15. September stellten die sozialdemokratischen Regierungsmitglieder ihre Ämter zur Verfügung. In der Landtagssitzung vom 20. September wurde die Demission angenommen und Ministerpräsident Ehard verkündete seine neue Kabinettsliste. Mit ihrer absoluten Mehrheit regierte die CSU jetzt alleine. Unter dem Druck der Ereignisse hatte sich die CSU wenigstens äußerlich zusammengefunden, ein Burgfrieden war geschlossen. Das Zeichen dafür war, daß der Landesvorsitzende Müller stellvertretender Ministerpräsident und

Justizminister geworden war und damit wichtigen Einfluß im Kabinett besaß. Die Parteipolitik hatte gesiegt. Über den bizonalen Wirtschaftsrat war sie auch nach Bayern vorgegangen und hatte den gouvernementalen Machtanspruch der bayerischen Staatsregierung gebrochen. Das Land Bayern sprach nicht mehr mit einer Stimme. Im Landtag gab es nun eine Opposition, die auch auf dem grundsätzlichen Felde der Verfassungspolitik differente Positionen aufzeigte. Mit der parteipolitischen Polarisierung wurde einer eigenstaatlich orientierten bayerischen Verfassungspolitik die Basis entzogen. Die Parteipolitik rückte in die entscheidende Position. Bayern glich sich den anderen Ländern der Bizone an. Die staatsrechtliche Fragestellung wurde ihrer außenpolitischen Komponente weitgehend entkleidet. Verfassungsdiskussionen zogen sich auch in Bayern in die Parteizirkel zurück, die föderalistischen Verfassungsberatungen auf bizonaler Parteiebene nahmen breiteren Raum ein. Der Kampf Bayerns gegen die bizonale Verwaltung und die staatliche Souveränität war bereits im September in einem Kompromiß mit Schlang-Schönungen weitgehend beigelegt worden. Das neue Kabinett Ehard schloß zur CDU auf, um die Politik des Wirtschaftsrates gegen die starke Opposition der SPD durchzusetzen. Die staatsrechtliche Polarisierung um die Gestaltung des sich abzeichnenden westdeutschen Staates verlagerte sich von der Auseinandersetzung zwischen „souveränen Staaten“, die Bayern als Anschein krampfhaft aufrecht erhalten hatte, auf die Ebene der Parteien. Es ging nun nicht mehr um die Erhaltung Bayerns als souveräner Staat in einem Bund, sondern um die Art der Ausgestaltung des nicht mehr anzweifelharen Bundes. Bayern reihte sich in die Kette derer ein, die ohne grundsätzlichen Anspruch um Einzelheiten einer föderalistischen Verfassung für Deutschland kämpften. Die CSU verließ bisher starr festgehaltene bayerische Positionen, der Wille zu Deutschland gewann mit der Parteipolitik die Oberhand. In Bayern hatte dies zur Folge, daß der populäre Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner im Januar 1948 demissionierte und sein außenpolitisch-eigenstaatliches Konzept politisch in der Bayernpartei zu verwirklichen suchte, der er kurze Zeit später beitrug. Mit dem Rückzug der CSU von ihrer eigenstaatlich-bayerischen Position verband sich ein gewaltiger Aufstieg der Bayernpartei, die der CSU gewaltige Stimmenverluste beibringen konnte. Dies demonstriert augenfällig, welche Verankerung eigenstaatliches Staatsgefühl in Bayern hatte.

Mit dem Rücktritt Baumgartners geriet die Regierung Ehard in Schwierigkeiten, die Große Koalition war noch nicht vergessen. Denn der Generalsekretär des Bauernverbandes, Alois Schlögl, dem die Nachfolge Baumgartners angetragen worden war, zierte sich. Nachdem er erst zugesagt hatte, zog er wieder zurück. Die Arbeitsgemeinschaft Bauernverband-Gewerkschaft, deren Mitbegründer Schlögl war und seine guten Kontakte zur SPD hielten ihn zurück. Doch schließlich beugte er sich der Parteipolitik.³⁴⁹⁾ Baumgartner trat am 15. Januar 1948 zurück, Ministerpräsident Ehard verwaltete das Landwirtschaftsministerium interimistisch, bis Schlögl sich am 20. Februar entschieden hatte. Auch in der SPD hatten sich die guten Kontakte zum Bauernflügel gehalten, denn bei der Wahl Schlögl's enthielt sie sich der Stimme.³⁵⁰⁾

Doch dies waren die letzten Auswirkungen der Großen Koalition der Gouvernementalen in Bayern. Bereits in der Affaire um die „Hühnerfutter-Rede“ des bizonalen Wirtschaftsdirektors Johannes Semler stand die Fraktion der CSU geschlossen hinter ihm und ließ erst durch massiven Druck der amerikanischen Militärregierung von ihm ab.³⁵¹⁾ Semler war ein Anhänger Müllers und zur Zeit seiner Wahl noch stark von der Regierungs-CSU angefeindet worden.

Anton Pfeiffer, die „graue Eminenz“ der Großen Koalition und Leiter der bayerischen Außenpolitik wurde in die neue politische Zielrichtung integriert als Fraktionsführer der CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Einzig Scharnagl paßte sich dem Kurs nicht an,³⁵²⁾ doch sein Einfluß ging im Jahre 1948 stark zurück.

Das Nein der CSU bei der Verabschiedung des Grundgesetzes im Bayerischen Landtag trug deklamatorischen Charakter. Die CSU war mit der Verankerung des Föderalismus

nicht zufrieden und dies sollte aktenkundig werden. Der Versuch Bayerns, die Ereignisse der Vergangenheit zu revidieren und bei einer Bundesgründung auf die Zeit von 1870 zurückzugreifen, war mit dem Zerbrechen der gouvernementalen Koalition gescheitert. Das Kabinett Ehard II hatte sich ziemlich nahtlos in die allgemeine Richtung der staatsrechtlich-politischen Strömung der Bizone eingefügt. Eine eigene Politik wurde nur noch im Bereich der bayerischen Innenpolitik betrieben und auf Gebieten, die der Zugriff der Bizone dem Lande beließ.

C) AUSSENPOLITIK

1. DER LÄNDERRAT DER US - ZONE IN STUTTGART DAS MODELL DES BUNDESSTAATES

1.1. Die Gründungsphase

1.1.1. Die amerikanische Besatzungsmacht

Am 17. 10. 1945 wurde durch Beschluß der Ministerpräsidenten von Bayern (Hoegner), Württemberg/Baden (Maier) und Großhessen (Geiler) der Länderrat der amerikanischen Besatzungszone mit Sitz in Stuttgart ins Leben gerufen.¹⁾

Die Initiative zu dieser zonalen Organisation war von dem amerikanischen Militärgouverneur Clay ausgegangen.²⁾

Aus mehreren Gründen sah sich die amerikanische Militärregierung gezwungen, in dieser Weise vorzugehen.

Die alliierte Besatzungspolitik in Deutschland war spätestens seit der Potsdamer Konferenz zweigleisig angelegt. In der Konferenz von Jalta einigten sich die Alliierten über eine Zergliederung des deutschen Reichsgebietes (5. 2. 1945). Diese Absicht führte zur Zoneneinteilung des deutschen Reichsgebietes. An die Spitze der Zonen wurden Militärgouverneure gestellt, die im Rahmen der Vorschriften ihrer Regierungen selbständig handelten und dabei, zumindest auf amerikanischer Seite, relative Freizügigkeit genossen.

Zur Verwaltung Gesamtdeutschlands traten die Militärgouverneure in einem übergeordneten Organ, dem alliierten Kontrollrat, zusammen.³⁾ Auf der Potsdamer Konferenz der Siegermächte (17.7. - 2.8.1945) zeigten sich große Differenzen zwischen den Alliierten.⁴⁾

Die Tatsache, daß Frankreich auf der Potsdamer Konferenz nicht vertreten war, im Kontrollrat aber mit Sitz, Stimme und Veto-Recht für seine Zone sprach, ließ Schwierigkeiten in gesamtdeutscher Beziehung voraussehen.⁵⁾ Die Bestimmung, daß Reparationen aus der eigenen Zone zu befriedigen seien⁶⁾ trug wesentlich dazu bei, daß die Zonen sich schnell auseinanderentwickelten, zonale Eigengesetzlichkeiten sich rasch ausbreiteten. In dem Augenblick, in dem die gemeinsame Verwaltung für Gesamtdeutschland im Kontrollrat, der auf dem Prinzip der Einstimmigkeit beruhte, Schwierigkeiten bereitete — und diese Schwierigkeiten hatten sich bereits angekündigt durch die Franzosen — mußte beinahe zwangsläufig das Gesamtinteresse der einzelnen Siegermacht hinter ihr spezielles zonales Interesse zurücktreten. Dies verstärkt, als die Not der Nachkriegszeit, auch das Interesse an Reparationsentnahmen, einen Aufschub verwaltungstechnischer Entscheidungen kaum mehr zuließ.

Treibendes Motiv der Amerikaner zur Zusammenfassung der Länder ihrer Zone waren die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, mit denen die Besatzungsmacht in ihrer Zone zu kämpfen hatte, man glaubte, ihnen zonal besser begegnen zu können.⁷⁾

Der Vorrang ökonomischer Beweggründe ist von Gimbel eindeutig nachgewiesen worden.⁸⁾ Nachdem die vierzonalen Verhandlungen über die wirtschaftlichen Zentralverwaltungen stagniert waren,⁹⁾ entschloß sich der amerikanische Militärgouverneur zu selbständigem, zonalen Vorgehen.¹⁰⁾

Wie schon angedeutet, mußte Clay bei einer Koordinierung der Verwaltungskörper der Länder seiner Zone zweigleisig vorgehen. Die entstehenden Strukturen durften keinesfalls der in Potsdam niedergelegten alliierten Absicht nach wirtschaftlicher Zentralverwaltung für Gesamtdeutschland entgegenstehen. Denn noch rechnete die amerikanische Regierung mit ihrem Zustandekommen. Auch eine Behinderung des Weges zu diesem Ziel durfte ein innerzonaler Zusammenschluß nicht darstellen.

Auf der anderen Seite aber mußten und wollten die Besatzungsbehörden ihr System der „indirect rule“ ausbauen und weitere Kompetenzen an die Deutschen abgeben. Mit dem Länderrat auch versuchten die Amerikaner wenigstens ein Minimum an Verwaltungseinheit innerhalb ihrer Zone herzustellen, die ja eine Vorbedingung für eine Zusammenlegung der vier Zonen darstellte. Innerhalb der US-Zone begannen sich die Länder schon voneinander weg zu entwickeln, woran nicht zuletzt die zielstrebige innenpolitische Politik der bayerischen Regierung Schuld trug.

In den einzelnen Zonen sah es mittlerweile so aus, daß die Alliierten ihre Gebiete nach eigenen Vorstellungen und für ihre persönlichen Bedürfnisse einrichteten und verwalteten. Russen und Briten vor allem zentralisierten den Verwaltungsaufbau ihrer Zonen nach Kräften. Diesen Modellen wollten die Amerikaner das Konzept eines föderativen Verwaltungsaufbaues entgegensetzen.¹¹⁾

Denn schon im Hinblick auf den betont provisorischen Charakter aller vorläufigen Verwaltungsmodelle, die die Gesamtverwaltung Deutschlands nicht unmöglich machen durften, war man sich auf Seiten der amerikanischen Besatzungsmacht vollkommen darüber im klaren, welche präjudizierenden Folgen ein zentraler Verwaltungsaufbau für die Zentralverwaltungen und den künftigen Staatsaufbau haben würde.

1.1.2. Die Länder der US-Zone.

1.1.2.1. Württemberg/Baden und Großhessen

Es ist nicht einfach, konkrete Absichten und einen Erwartungshorizont der beiden Länder Württemberg/Baden und Großhessen im Hinblick auf den Länderrat abzustecken. Wie Foelz-Schroeter betont,¹²⁾ sind beide Länder im Gegensatz zu Bayern eigentlich zuerst im Blick auf den Länderrat von der amerikanischen Militärregierung eingerichtet worden,¹³⁾ die Regierungsbildungen zogen sich noch länger hin.

Auch nach seiner Gründung war vor allem Württemberg/Baden stark darauf fixiert, die Teilung des Landes, die die Abspaltung der französischen Zone mit sich gebracht hatte, zu verarbeiten¹⁴⁾.

In Hessen gab es ähnliche Tendenzen. Der politische Blick richtete sich vor allem auf die Möglichkeiten zur innenpolitischen Ausgestaltung des Landes¹⁵⁾.

In politischer Hinsicht wurde aus diesen Ländern dem Länderrat nur wenig Aufmerksamkeit zugemessen.

Auf der anderen Seite aber stand der Anspruch der Militärregierung, deren Konzept einer zonalen Organisation Durchführung verlangte und den Ministerpräsidenten Maier (Württemberg/Baden) und Geiler (Großhessen) ein Maß von Aufmerksamkeit abnötigte. Daneben gab es noch einen anderen Grund, den die neuernannten Ministerpräsidenten als bedeutsam für ihre Länder ansahen, und der den Ausschlag für gesteigerte Aufmerksamkeit bei der Entstehung des Länderrates gab:

Beide Länder waren in hohem Maße industrialisiert und stark von Zulieferern und Rohstofflieferanten aus anderen Ländern abhängig. Die zonale Abkapselung des Jahres 1945 brachte Württemberg/Baden und Großhessen in wirtschaftliche Schwierigkeiten, die sie in einem übergeordneten „zonalen“ Rahmen besser bekämpfen zu können hofften. Ein wirtschaftlicher Verbund der Länder der US-Zone, den die Amerikaner zu erstellen beabsichtigten, würde zweierlei bewirken:

Eine zonale Organisation würde den Waren- und Rohstoffaustausch mit der britischen Zone vor allem, deren zentralisierte Wirtschaftsverwaltung eben von der Besatzungsmacht aufgebaut wurde, erleichtern. Die Gewichtigkeiten waren dann besser verteilt; ein Gedan-

ke, der sich für spätere Länderratsdiskussionen als sehr wichtig erweisen sollte und der bayerischen Regierung noch große Kopfschmerzen bereitete.

In einem wirtschaftlichen Länderverband sahen beide Länder außerdem die Möglichkeit, besseren Zugriff auf bayerische Lebensmittel zur Versorgung der eigenen Bevölkerung zu erhalten. Die positiven Grundmotivationen zum Länderrat der amerikanischen Zone stellten sich für Württemberg/Baden und Großhessen in dieser Anfangszeit also vor allem auf wirtschaftspolitischen Sektor dar. Interne Probleme mit der Landesgründung, Schwierigkeiten mit der Regierungsbildung und der Verwaltungsaufbau versperrten beiden Ländern zunächst die Sicht auf staatspolitische Zusammenhänge, wobei nicht klar zu entscheiden ist, ob staatspolitische Erwägungen für die leitenden Verwaltungsbeamten der beiden Länder in diesem Stadium der zonalen Entwicklung überhaupt von Bedeutung waren.¹⁶⁾

1.1.2.2. Bayern

In Bayern gab es erkennbare Differenzen in der Beurteilung des Länderrates zwischen der politischen Führung des Landes und den bayerischen Bestrebungen auf wirtschaftlichem Sektor. Diese Differenzen gelten zwischen dem Staat und der Privatwirtschaft. In unserem Zusammenhang von Bedeutung ist die unterschiedliche Wertigkeit des Länderrates in der Beurteilung der Verwaltungsspitzen, also des Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner und seines Führungsstabes mit dem Kabinett und der nachgeordneten Verwaltungsstellen, die auf der Ebene von Wirtschaft und Ernährung tätig waren. Deren praktische Arbeit im direkten Umgang mit dem mangelhaften Funktionieren der bayerischen Wirtschaft schuf ein anderes Bild der Lage und der Notwendigkeiten, als es sich für die Regierung in München darstellte. Die unteren Organe des Wirtschafts- und Landwirtschaftsministeriums arbeiteten mit der privaten Wirtschaft zusammen, wurden von ihr beeinflusst, kamen selbst allerdings zu ähnlichen Ergebnissen. Auf einer Beratung der Landesernährungsämter der amerikanisch besetzten Länder wurde eine zentrale Lenkung der Ernährung für Gesamtdeutschland gefordert, falls dies nicht möglich sei, „müßte zunächst eine oberste Ernährungsstelle der amerikanisch besetzten Zone geschaffen werden, die für einen ordnungsgemäßen Austausch zwischen Überschuß- und Zuschußgebieten und damit für eine einheitliche Lebensmittelversorgung der amerikanischen Zone Rechnung trägt.“¹⁷⁾

Aus einem späteren Bericht über dieselbe Konferenz wird seitens des Landwirtschaftsministeriums der Überzeugung Ausdruck gegeben, „daß der Länderrat aus den Schwierigkeiten hervorgegangen (sei), die Ernährungsrationierung für aller Länder US-Zone gemeinsam durchzuführen.“ Gleichzeitig weist der Bericht daraufhin, daß auf der Beratung „von deutscher Seite der Vorschlag einer dauernden Ministerpräsidentenkonferenz gemacht und von den Amerikanern gut befunden“ wurde.¹⁸⁾

Dem bayerischen Ministerpräsident Wilhelm Hoegner paßten zonale Kontakte nachgeordneter Stellen nicht in sein Konzept. Dies umso weniger, als – wie geschildert – zuweilen Meinungsäußerungen und Resolutionen entstanden, die seiner Meinung und seinen Ansichten direkt widersprachen¹⁹⁾. Und wie es dem Konzept bayerischer Staatspolitik seit Fritz Schäffer entsprach, setzte Hoegner alles daran, seine Weisungsbefugnis möglichst schnell nach unten auszudehnen, was ihm während des Jahres 1946 auch gelang. Wollte Bayern seine hochgesteckten staatspolitischen Ziele erreichen, durfte es nur mit einer Stimme, der des Ministerpräsidenten, sprechen. Die wichtigste Voraussetzung für eine Politik in seinem – gouvernementalen – Sinne, war nach wie vor die innerstaatliche Konsolidierung Bayerns, ruhend auf einer straff durchorganisierten Verwaltung, die auf keiner Ebene Extratouren zuließ.²⁰⁾

Bei dem derzeitigen Stand des inneren Aufbaues Bayerns, unter dem Eigeninitiative auch

politischer Art zum Tragen kommen konnte, waren innerzonale Kontakte auf institutionaler Ebene für Hoegner keinesfalls erstrebenswert. Doch er hatte sich den Absichten der Militärregierung zu beugen. Die staatspolitischen Ideen der bayerischen Regierung ließen eine Betrachtung des Länderrates rein aus praktischen wirtschaftlichen Erwägungen nicht zu. Andererseits aber sah der bayerische Ministerpräsident die Notwendigkeiten der bayerischen Wirtschaft und ihren Wunsch nach übergeordneten Kontakten und Handlungsmöglichkeiten. Die bayerische Regierung war sich darüber im klaren, daß geordnete innenpolitische Verhältnisse stark von einer funktionsfähigen Wirtschaft abhingen.

So verfiel man auf eine Taktik, die man vereinfacht mit 'getrennt marschieren, vereint schlagen' bezeichnen könnte, und die beiden Punkte, den Erfordernissen nach wirtschaftlicher Zusammenarbeit und dem Ziel der bayerischen Staatspolitik zu entsprechen schien, ja Aussicht bot, sich in Zukunft zu treffen und von beiden Seiten das gleiche Primärziel, die bayerische Eigenstaatlichkeit in einem deutschen Staatsverband, anzustreben.

1.1.2.3. Wirtschaftspolitische Aspekte

Wilhelm Hoegner versuchte, die Bedürfnisse der bayerischen Wirtschaft von der Länderidee zu trennen, er wagte einen wirtschaftspolitischen Alleingang.

Die bayerische Industrie war naturgemäß an Wirtschaftskontakten mit anderen Ländern stark interessiert. Die Industrie war vorwiegend auf dem Veredelungssektor angesiedelt und daher von Zulieferern aus anderen Teilen des Reiches abhängig. Insofern aber war für die der US-zonale Zusammenschluß auf der wirtschaftlichen Ebene nicht der Weisheit letzter Schluß, da die anderen Länder der US-Zone kaum in der Lage waren, die notwendigen Rohlinge und Halbfabrikate zu liefern.

Wichtig für die bayerische Wirtschaft war vor allem der traditionelle Industrieverbund Sachsen - Thüringen - Bayern, zu dem sich vor allem auf dem Sektor der Elektroindustrie Berlin zugesellte. Und das alte Problem Bayerns, das einer weiteren Industrialisierung immer im Wege gestanden war, die große Revierferne und die Lage abseits der internationalen Verbindungswege, konnte durch den Wirtschaftsverbund mit Württemberg/Baden und Hessen nicht gelöst werden²¹⁾.

Hoegners staatsideologischem, politischen Primat mußte sich auch die Industrie beugen, zumal der bayerische Ministerpräsident im Länderrat der US-Zone eine Organisation orte, die zweifellos eine erste Beschneidung bayerischer Souveränität mit sich bringen würde. Hoegner selbst glaubte, und hierin traf er sich mit der Lagebeurteilung der Industrie, daß ein wirtschaftlich ausgerichteter Länderrat für die ohnehin schwach ausgeprägte bayerische Industrie keine großen Ergebnisse und Vorteile zeitigen würde. Die bayerische Regierung vermutete, daß bei der eigenen industriellen Schwäche das bayer. Übergewicht auf dem landwirtschaftlichen Sektor zu leiden haben würde. Die Potenz der bayerischen Agrarwirtschaft gedachte man aber noch einmal politisch zu nutzen. Deshalb waren Zugriffe zu einem solch frühen Zeitpunkt möglichst zu unterbinden.

Andererseits mußte für die Industrie etwas unternommen werden, denn auf die Dauer, das wußte Hoegner, der Sozialdemokrat, genau, genügte die landwirtschaftliche Produktion nicht, um die bayerische Souveränität auch von der wirtschaftlichen Seite her zu untermauern. Bis Mitte des Jahres 1946 ging Hoegner wirtschaftspolitisch eigene Wege, weitgehend außerhalb der Länderorganisation. Die Versuche in Stuttgart, zoneneinheitlich in den Lauf des Wirtschaftsaufbaues einzugreifen, betrachtete der bayerische Ministerpräsident nicht nur vom staatspolitischen Blickpunkt her mißtrauisch, sondern er versuchte auch aus wirtschaftspolitischen Erwägungen heraus, eine Übertragung von

Rechten auf die zonale Organisation zu bremsen.

Bei der Industrie- und Handelskammer München gab die Regierung Hoegner eine Studie über den bayerischen Außenhandel in Auftrag²²⁾, ein Beauftragter für den bayerischen Außenhandel wurde ernannt.²³⁾

Hoegner versuchte einen Alleingang, um der bayerischen Industrie auf die Beine zu helfen. Wie in der Studie über die bayerischen Außenhandelsmöglichkeiten vorgeschlagen, unterstützte die Staatsregierung die Industrie bei ihren Versuchen, in ihren ehemaligen Partnerländern Fuß zu fassen. Dies betraf vor allem die US-Zone, in der Sachsen und Thüringen die wichtigsten Partner für die nordbayerische Industrie bildeten. Im November wurde ein Warenverrechnungsabkommen mit Thüringen geschlossen²⁴⁾. Zur selben Zeit auch genehmigte die amerikanische Militärregierung ein Wirtschaftsabkommen mit einem anderen alten Partner der bayerischen Industrie, mit der Tschechoslowakei.²⁵⁾ Auch im Rahmen des Länderrates gehörte Bayern zu den eifrigsten Verfechtern der Länderratsgeschäfte 1 und 2 mit der SBZ und ging nach der Bildung der Bizone wieder eigene Wege, als sich zeigte, daß die Nachlässigkeiten und wohl auch die mangelnden Kompetenzen der VAW größere Geschäfte mit der russischen Zone nicht möglich machten. Bayern schloß wiederum ein Direktabkommen mit Thüringen und führte auch das System der Bestellschecks im Warenverkehr zwischen den beiden Zonen ein, das dann von den anderen Ländern der Bizone übernommen wurde.²⁶⁾

Neben den gewichtigen wirtschaftspolitischen Momenten bei den Handelsgeschäften außerhalb des Länderrates und der Bizone verfolgte Hoegner aber auch staatspolitische Ziele. Denn in wirtschaftlicher Hinsicht schienen die Amerikaner am ehesten bereit, den neugeschaffenen Ländern Eigeninitiativen zuzugestehen. Die Vertragsabschlüsse Bayerns mit anderen Ländern des ehemaligen Reiches sollten die nach dem Ende des Reiches wieder zur Gänze auf die Länder zurückgefallene Souveränität unterstreichen.²⁷⁾ Verträge mit Fremdländern dienten der Untermauerung und dem Rückhalt der eigenen, bayerischen Forderung nach staatlicher Souveränität, die dem Verständnis nach auch die außenpolitische Souveränität einschloß. Es stellte sich jedoch bald heraus, daß Bayern seinen von den Amerikanern zugestandenen wirtschaftlichen Freiraum in staatspolitischer Hinsicht überzog. Präjudizierende Festschreibungen in einer Zeit, in der die Weichen über die Zukunft Deutschlands noch nicht endgültig gestellt waren, konnte und wollte die Militärregierung nicht dulden, zumal die bayerischen Bestrebungen in dieser Richtung sofort den Vorwurf des Separatismus nährten, der allem bayerischen Tun wie ein Schatten folgte. Dies zeigte sich sofort beim 'Rissbachprojekt'.²⁸⁾ Als Ministerpräsident Hoegner mit Österreich einen Staatsvertrag über die Nutzung des Rissbaches abschließen wollte, blockierte die Besatzungsmacht die Genehmigung und machte Bayern unmißverständlich klar, daß die bayerische Souveränität in ein zukünftiges Reich eingebettet sei und von diesem abhängen.

Außerhalb der US-Zone war für Bayern natürlich vor allem das Industriegebiet an Rhein und Ruhr interessant und frühzeitig versuchte die bayerische Wirtschaft, massiv von der Regierung unterstützt, dort wieder Fuß zu fassen, die notwendigen Grundmaterialien zur Ankurbelung der bayerischen Industrie zu erhalten. Die Staatsregierung legte vornehmlich darauf Wert, technischen Bedarf für die Landwirtschaft sowie Kunstdünger für die in jahrelangem Raubbau ausgepowerten Böden in ihren Zugriff zu bekommen. Der Handel mit der britischen Zone wurde vor allem auf der Basis von Kompensationsgeschäften vollzogen. Bayern bot die Lieferung von Lebensmitteln, Bau- und Grubenholz an und forderte im Austausch dafür Kohle, Eisen und Halbfabrikate. Diese Kompensationsgeschäfte gaben Anlaß zu mancherlei Ärger zwischen Bayern und den anderen Ländern, da in der britischen Zone das Nahrungsmitteldefizit sehr stark war, die geforderten Kompensationsprodukte aber kaum zu beschaffen waren, da Kohle- und Eisenproduktion streng reglementiert und genau kontrolliert wurden.²⁹⁾

Auch in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Ländern der US-Zone gab es viele Unstimmigkeiten. Bis weit in das Jahr 1946 hinein versuchte die bayerische Regierung, die Agrarpotenz des Staates dazu einzusetzen, die eigene Industrie zu stärken. Kompensationsgeschäfte mit Holz und Lebensmitteln aus Bayern und Waren, Halb- und Fertigzeugnissen aus Württemberg/Baden und Großhessen gaben zu ständigen Querelen Anlaß.³⁰⁾ Der wirtschaftspolitische Freiraum in der Ebene über den Ländern verschaffte privaten Interessen Platz, so daß auch von dieser Seite her den Ländern eigentlich daran gelegen sein mußte, ein wirtschaftliches Besprechungsorgan, eine Koordinierungsstelle für gemeinsame wirtschaftliche Maßnahmen in die Hände zu bekommen.³¹⁾

Doch die bayerische Regierung dachte anders. Der wirtschaftliche Aufschwung war wichtig, doch sollte er Bayern nicht zum Selbstzweck dienen, sondern als Stütze für die staatspolitischen Pläne der Staatsregierung.³²⁾ Die Wirtschaft hatte im Sinne einer gouvernementalen Staatsverwaltung eine staatserhaltende Aufgabe, das neu entstandene „voll-souveräne“ Staatswesen Bayern in seiner ganzen Substanz zu erhalten. Eine der wichtigsten Fakten, auf denen Hoegner seine bayerisch-patriotische Politik aufbaute, waren Lebensmittellautarkie Bayerns und die Produktion von landwirtschaftlichen Überschüssen. Und diese gedachte der bayerische Ministerpräsident gezielt einzusetzen, um Tatsachen zu schaffen, solange ein Reich nicht existierte. Von diesem Verständnis aus scheint der Vorwurf des Länderegoismus, der Bayern von vielen Seiten her angelastet wurde, ungegerechtfertigt, zumal die bayerische Regierung eine staatsrechtliche Kontinuität des Reiches über Hitlerzeit und Krieg nicht anerkannte.

1.1.2.4. Das staatspolitische Modell

Während Württemberg/Baden und Hessen die Gründung des süddeutschen Länderrates zunächst rein unter dem Aspekt der besseren Versorgung der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Komponente sahen, betrachtete Ministerpräsident Wilhelm Hoegner die Länderorganisation primär unter politischem und staatsrechtlichem Standpunkt. Schon in der Zeit seines Schweizer Exils hatte Hoegner mit dem Gedanken einer süddeutschen Föderation gespielt,³³⁾ eine Idee, die er in einer Rundfunkrede am 1. Oktober 1945 mit dem Vorschlag der Bildung eines „südwestlichen Bundesstaates“³⁴⁾ auf einen aktuellen politischen Nenner brachte. Wenn man Hoegners Aussagen auch aus späterer Zeit zum Vergleich heranzieht und seine Politik verfolgt, so kann kein Zweifel daran bestehen, daß der Ministerpräsident einen lockeren Staatenbund unter Zugrundelegung selbständiger und voll souveräner Staaten ins Auge gefaßt hatte, ein Modell, das sich nicht wesentlich von der Anlage der Länderorganisation unterschied. So begrüßte Hoegner die Einrichtung des Länderrates nicht nur wegen der wachsenden Eigenverantwortung deutscher Politiker, das Konzept der Länderorganisation paßte genau zu seinen staatsrechtlichen Plänen bezüglich des Reichsaufbaus.

Nur - die Errichtung des Länderrates kam für den bayerischen Ministerpräsidenten zu früh. Wollte Bayern - das war Hoegners und der Gouvernementalen Meinung - in einem kommenden Bund eines der wichtigsten Glieder sein,³⁵⁾ mußte es seine außenpolitische Gestaltungskraft zur Errichtung des Bundes von einer starken innenpolitischen Basis aus führen. Diese Basis aber sah Hoegner in zwei Dingen sichergestellt: Eine straffe, von der Regierung kontrollierte und organisierte Staatsverwaltung, fußend auf einer - die Eigenstaatlichkeit fortschreibende - zum Vorbild für das Modell Deutschland dienende Verfassung. Innenpolitische Stärke und Stabilität konnte Bayern aber nur gewinnen mittels einer sich konsolidierenden Wirtschaft, wobei eine ausreichende Lebensmittellversorgung der Bevölkerung die Grundbedingung bildete. Insofern war es Hoegner nur recht, daß die Amerikaner für die ersten Nachkriegsmonate ein Verbot für die innerzonale Lebensmittel-ausfuhr in der US-Zone erlassen hatten. Diese Ländersperre für die Ausfuhr von Lebens-

wurde im Zuge der Bildung des Länderrates Ende Oktober 1945 aufgehoben³⁶⁾ und Hoegner warnte seine Ministerkollegen eindringlich davor, daß die anderen Länder über den Länderrat nur den Zugriff auf bayerische Lebensmittel erreichen wollten.³⁷⁾ Die befürchtete Rationsangleichung innerhalb der US-Zone würde die bayerischen Rationen erheblich senken und den innenpolitischen Konsolidierungsprozeß verlangsamen³⁸⁾. Damit war die Strategie Hoegners gefährdet.

Ein weiterer Punkt: Der Länderrat als Modell eines künftigen Staates war nur in dem Augenblick - neben der wirtschaftlichen Seite ein politisches Instrument - in dem die in Potsdam projektierten Zentralverwaltungen nicht zustande kommen würden, oder - anders formuliert - die entscheidende Frage für Hoegner war, wie der Länderrat in das System der Zentralverwaltungen integriert werden würde. Denn Hoegner rechnete offenbar zum Jahresende 1945 fest mit deren Entstehen.

So verfolgte Bayern gegenüber dem Länderrat eine stark defensiv eingestellte Politik. Solange der Weg des Länderrates nicht vorhersehbar war und Bayern sich noch in der Konsolidierungsphase befand, mußte das Land seine essentiellen staatsrechtlichen Ansprüche verteidigen gegen die Vorstellungen seiner Kollegen im Ministerpräsidentenrat und gegen das zunehmende Eigengewicht der Länderratsverwaltung. Andererseits mußten alle Wege offengehalten werden für den föderativen Antritt Bayerns, was vor allem im Aufbau der Länderratsorganisation die ständige Wachsamkeit und Mitarbeit des Landes erforderte. Das große Ziel der Reichsrevision durfte nie aus den Augen verloren werden. In der zweiten Sitzung des Länderrates billigten die Ministerpräsidenten einen Organisationsplan für ihr gemeinsames Organ. Dieses Statut, an dessen Entwurf Hoegner offenbar federführend beteiligt war,³⁹⁾ geriet ganz nach seinen Vorstellungen. Die Vorschrift der Einstimmigkeit der Beschlußfassung der Ministerpräsidenten sicherte Bayern das Vetorecht gegenüber allen Bestrebungen zu, die gegen die politischen Zielvorstellungen des Landes gerichtet waren.⁴⁰⁾ Als Ziel wurde in dem Organisationsplan formuliert, „im Rahmen der politischen Richtlinien der Besatzungsmacht die über das Gebiet eines Landes hinausreichenden Fragen gemeinschaftlich zu lösen, Schwierigkeiten im Verkehr der Länder untereinander zu beseitigen und die wünschenswerte Angleichung der Entwicklung auf den Gebieten des politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens sicherzustellen.“ Diese Formulierung läßt zweierlei erkennen: Es war von vornherein, auch offiziell, klargelegt, daß die Ministerpräsidenten ihr Kollegialorgan auch als politisches Instrument betrachten. Der Text war allerdings so vage gehalten, daß für eine Ausfüllung mit materiell-politischem Gehalt praktisch alle Wege offen blieben. Der Anspruch der „wünschenswerten Angleichung“ erlaubte Bayern ein weites Interpretationsfeld, in dem operiert werden konnte, ohne sich dem Vorwurf auszusetzen, die gemeinsame Basis verlassen zu haben.

Welch potentielle politische Möglichkeiten man dem Stuttgarter Länderrat zumaß, zeigten bereits die ersten Diskussionen um Funktion und Person des Generalsekretärs. Hierbei mußte sich grundsätzlich entscheiden, welchen Stellenwert der Länderrat im Verwaltungsgefüge der US-Zone einnehmen, welche staatsrechtlichen Funktionen er ausüben würde. Hoegners Taktik im Länderrat war nicht Aktivität. Neben seinem Primärziel, der innenpolitischen Konsolidierung seines eigenen Staates,⁴¹⁾ war für den Ministerpräsidenten die politische Zukunft Deutschlands im Winter 1945/46 völlig offen. Er versuchte deshalb, sich alle Möglichkeiten offenzuhalten und für Reaktionen auf alle denkbaren Entscheidungen gerüstet zu sein. Eine dieser Möglichkeiten war auch der Länderrat, der allerdings nur dann politische Bedeutung gewinnen konnte, wenn die Potsdamer Zentralverwaltungen scheiterten⁴²⁾ oder wenn es gelang, das Länderratsmodell auf die Zentralverwaltungen zu übertragen.

Nachdem die Länder der US-Zone bereits früher ehemalige Reichsaufgaben wahrgenommen hatten, sind diese Reichsaufgaben, die von 1871—1945 dem Reich zugefallen waren,

durch die amerikanische Anordnung über „Maßnahmen zur Stärkung der deutschen Zivilverwaltung in der US-Zone“⁴³⁾ auch offiziell den Ländern übertragen worden und Bayern zeigte keinerlei Neigung, den im eigenstaatlichen Denken selbstverständlichen Machtzuwachs wieder beschneiden zu lassen. Dabei verwahrte sich Hoegner aber nicht gegen eine zonale Zusammenarbeit, soweit er sie für notwendig und nützlich hielt. Der bayerische Ministerpräsident steuerte auf einem schmalen Pfad zwischen einem in jedem Fall abzulehnenden Zug zur Zentralisierung und dem ständigen Zwang, sich gegen separatistische und partikularistische Spielarten absetzen zu müssen.⁴⁴⁾ In seinem Abwehrkampf gegen alle Vereinheitlichungstendenzen setzten sich Hoegner und die bayerische Staatsregierung ständig dem Vorwurf des Separatismus aus.⁴⁵⁾

Die verschiedenen Positionen Bayerns und der übrigen Länder der US-Zone sind von dem bayerischen Bevollmächtigten in Stuttgart, Dr. Gebhard Seelos⁴⁶⁾, treffend beschrieben: „Württemberg geht zur Zeit in seiner Haltung zu Zonen- und Reichsfragen mehr vom wirtschaftlichen, Bayern von staatlichem Denken aus.“ Bayern mache seine Entscheidungen abhängig von der Sicherung seines staatlichen Bestands, den es nach dem Zusammenbruch der Reichsgewalt erlangt habe. Auch wirtschaftliche Fragen werden diesem Grundgedanken untergeordnet. „Da Bayern über eine gesichere Ernährungsbasis wie die anderen deutschen Staaten und Provinzen verfügt, ist es nicht zu solcher wirtschaftlicher Aktivität nach außen hin getrieben wie diese.“⁴⁷⁾

1.2. Die Ernennung des Generalsekretärs

Die unterschiedlichen politischen Voraussetzungen der Länder schlugen sich auch in den Auseinandersetzungen um die Gestaltung des Amtes des Generalsekretärs des Länderrates nieder. Während Hessen und Württemberg/Baden dahin tendierten, einem Generalsekretär größere Kompetenzen über die Länder hinaus zu gewähren, Hessen gar die Bildung von Zentralstellen mit Anweisungsbefugnis für die Länder vorschlug,⁴⁸⁾ sah Pfeiffer in dem Generalsekretär eine große Gefahr für den Bestand der Länder. Wenn dem Generalsekretär Kompetenzen übertragen würden, „so bilde dies beinahe unwillkürlich die Grundlage für eine neue Reichsinstanz innerhalb der amerikanischen Zone.“⁴⁹⁾ Und noch vor der Genehmigung des Organisationsplanes des Länderrats am 6. November 1945 warnte Pfeiffer nochmals eindringlich vor den Absichten der beiden anderen Ministerpräsidenten. „Es werde also der Versuch gemacht, ein politisches Zentralsekretariat zu schaffen als Ausgangspunkt für eine deutsche Zonenregierung. Darin liege eine sehr große Gefahr.“⁵⁰⁾

Mit seiner Meinung, das Generalsekretariat solle eine reine Koordinierungsstelle für das allein entscheidende Gremium, die Konferenz der Ministerpräsidenten sein, setzte sich der bayerische Ministerpräsident Hoegner durch.⁵¹⁾ Deshalb auch steckte er in der Frage der Person des Generalsekretärs zurück. Hoegner selbst hatte das ehemalige Mitglied des Auswärtigen Amtes, Dr. Gebhard Seelos, für diesen Posten vorgeschlagen.⁵²⁾ Nachdem ihm aber bedeutet worden war, daß ein ehemaliger Diplomat keine Chancen hätte auf die Zustimmung Geilers und Maiers, stimmte Hoegner deren Vorschlag zu, den früheren Reichstagsabgeordneten Erich Rossmann, SPD, mit der Aufgabe zu betrauen, denn, so notierte Hoegner, „Rossmann sei politisch zuverlässig und kein Zentralist.“⁵³⁾

1.3. Die Potsdamer Zentralverwaltungen

Hatte sich Ministerpräsident Hoegner auch im Vorfeld der Länderratspolitik mit der Erhaltung des Einflusses Bayerns abgesichert und arbeite er auch bei allen notwendig er-

erscheinenden Projekten mit, so galt das außenpolitische Interesse Bayerns um die Jahreswende 1945/46 der anderen Möglichkeit alliierter Politik, die um diese Zeit aus bayerischer Sicht von größerer Bedeutung war, den in Potsdam vereinbarten Zentralverwaltungen.⁵⁴⁾

Seit dem Januar scheint die Einrichtung dieser Zentralverwaltungen in das Zentrum amerikanischer Überlegungen gerückt zu sein.⁵⁵⁾ Ministerpräsident Hoegner, dessen Selbstverständnis stark von dem amerikanischen Verwaltungsauftrag geprägt war, war der Meinung, daß sich hier im Hinblick auf Gesamtdeutschland eine bedeutsame Vorentscheidung auf staatsrechtlichem Gebiet anzubahnen schien. Schon im Dezember 1945 und forciert im Januar 1946 forderte die Militärregierung über das RGCO⁵⁶⁾ die Ministerpräsidenten der Länder der US-Zone auf, für die Besetzung eines Wirtschaftsministeriums in Berlin Fachleute zu benennen.⁵⁷⁾

Im Januar wurde das Problem Zentralverwaltungen offenbar so akut, daß Hoegner, der nun eine Vorentscheidung gefallen sah, bei dem Staatsrechtler Triepel ein Gutachten über die zukünftige Abgrenzung zwischen Reich und Ländern in Auftrag gab. Denn er war der Ansicht, daß die Struktur des Reiches geklärt sein müsse, bevor man solche sicher präjudizierenden Stellen einrichte.⁵⁸⁾

Doch trotz der drängenden Forderungen nach Benennung von deutschem Fachpersonal scheint die Militärregierung keine genauen Vorstellungen über Aussehen und Organisation der Zentralverwaltungen besessen zu haben, bzw. mit anderen Alliierten vereinbart zu haben.⁵⁹⁾ Die Unsicherheit der Amerikaner um die Jahreswende 1945/46 über die Zukunft Gesamtdeutschlands und die eigenen Pläne faßte Pfeiffer vor dem bayerischen Ministerrat zusammen: „Er, Dr. Pfeiffer, habe den Eindruck gewonnen, daß sich bei den Amerikanern hinsichtlich der Organisation der US-Zone sowie Gesamtdeutschlands ein ständig wachsendes Interesse mit immer größer werdender Ratlosigkeit verbinde. Im Punkt der Reichspolitik seien sie unter sich und mit den Engländern nicht einig. Innerhalb der Alliierten fehle die zusammenfassende Hand.“⁶⁰⁾ Den deutschen Politikern gab vor allem zu denken, daß die Engländer zu dieser Zeit daran gingen, ihr Besatzungsgebiet mit zonalen Zentralverwaltungen zu organisieren und damit eine gewisse Abkehr von den Potsdamer Beschlüssen vollzogen. Tatsächlich auch hielt General Clay, wie Gimbel nachweist, stark an dem Potsdamer Abkommen fest und versuchte es durchzuführen, auf der anderen Seite beschäftigte man sich in den Stäben der Militärregierung aber bereits mit zonalen und interzonalen Ersatzlösungen, die zumeist den Länderrat in Stuttgart zum Zentrum aller Pläne machten.⁶¹⁾ Erst im Februar sah Clay die Verwirklichung der Potsdamer Beschlüsse in weite Ferne gerückt und Zug um Zug trat der Ansatz von Stuttgart in den Mittelpunkt amerikanischen Interesses.

Zunächst hatte Bayern sich die amerikanische Auffassung zu eigen gemacht, nach der der Länderrat in Stuttgart nur solange bestehen bleibe, bis die Errichtung von Zentralverwaltungen nach dem Potsdamer Ansatz eine zonale Lösung überflüssig mache.⁶²⁾ Mit diesem Argument blockierte Bayern in den ersten Monaten seines Bestehens jeglichen Ausbau des Länderrats in organisatorischer und personeller Hinsicht. Nachdem aber die Hoffnungen auf eine gesamtdeutsche Zentralverwaltung wenigstens vorläufig begraben werden mußten, war diese Argumentation hinfällig geworden. Der Wegfall der Potsdamer Alternative zwang Ministerpräsident Wilhelm Hoegner, den Länderrat der süddeutschen Staaten als momentan einzige Möglichkeit zur Manifestation bayerischen Gestaltungswillens zu betrachten. Stärkeres Engagement Bayerns im Länderrat und die Aufgabe der rein defensiven Position der bayerischen Regierung war die Folge.

Der gestiegenen Bedeutung, die dem Länderrat nach den auch für deutsche Politiker erkennbaren Veränderungen der politischen Großwetterlage zukam, trug Hoegner Rech-

nung. In seinem Referat vor der ersten Landeskongress der SPD gebrauchte Hoegner das Bild des Hauses, das aus den Trümmern neu aufgebaut werden müsse. „Anfänglich war nichts mehr geblieben als einzelne mehr oder minder beschädigte Bausteine, die Gemeinden. Dann wurde zunächst eine Wand aufgeführt, die süddeutschen Länder. Jetzt wird man allmählich an die anderen drei Mauern und zuletzt an das Dach denken müssen.“⁽⁶³⁾ Dieses Bild gibt einen guten Eindruck von dem Stellenwert, den Hoegner nun dem Länderrat zumißt und zugleich von den föderalistischen Hoffnungen, die der bayerische Ministerpräsident mit dem Länderratsgedanken verknüpft.

1.4. Bayern etabliert sich im Länderrat

Der Staatsvertrag, den die drei Länder der US-Zone miteinander abgeschlossen hatten, war ein guter Anfang für Bayerns staatspolitische Ziele. Die allgemein gehaltene Formulierung des Länderratsstatuts versprach Bayern die gewünschte Interpretationsfreiheit. Damit konnte die Staatsregierung frei operieren. Doch barg die ungenaue Definition der Aufgaben auch gewisse Gefahren. Es stand nicht zu erwarten, daß Württemberg/Baden und Hessen die prononciert föderalistische Politik Bayerns mittragen würden, und Bayern sah sich den weitergehenden Vertragsinterpretationen seiner beiden Partnerländer ausgesetzt. Dies schien zunächst nicht weiter schlimm, obwohl vor allem Pfeiffer im Ministerrat ständig vor den Kompetenzausweitungen der Länderratsorganisation warnte. Die Einstimmigkeitsklausel zwang zu Kompromißbildung, in der das zu jener Zeit in vielen Belangen überlegene Bayern gut abschnitt. Doch bereits im Winter tauchte von allen möglichen Seiten der Vorwurf des Separatismus gegen Hoegner und die bayerische Staatsregierung auf. Dieser Vorwurf entstand vor allem aus der Spannung im Länderrat, die sich aus den pragmatischen, an der wirtschaftlichen Sanierung des Landes orientierten Haltung des Ministerpräsidenten Maier und der nach staatsideologischen Gesichtspunkten ausgerichteten Politik Hoegners ergab. Diese Spannungen traten auch im Verhältnis zu anderen Ländern auf.⁽⁶⁴⁾

Da die Amerikaner aber den Deutschen in wirtschaftlicher Beziehung am ehesten Initiativen gestatteten, drohte sich Bayern mit dem Makel des Separatismus behaftet, selbst in die Isolation zu begeben. Konsul Seelos, der Bevollmächtigte Bayerns beim Länderrat, hat diese Gefahr erkannt, die nicht nur im Rahmen des Länderrates drohte, sondern auch bayerische Positionen hinsichtlich der im Winter akuten Potsdamer Zentralverwaltungen durch die bekannte zögernde Haltung gefährdete. „Es scheint daher für die Gestaltung der künftigen Reichspolitik wichtig, daß Bayern gerade zur Erhaltung seiner politischen Position und seiner starken staatlichen Stellung in wirtschaftlichen Dingen mehr Initiative entfaltet und sich gerade auch im Zusammengehen mit anderen deutschen Staaten auf rein wirtschaftlichem Gebiet aktiver betätigt und auf die sich bildenden Zentralstellen einen möglichst starken Einfluß sucht.“⁽⁶⁵⁾

Außenpolitische Isolation konnte Bayern sich nicht leisten. Was Hoegner brauchte, war außenpolitische Ruhe, um den innenpolitischen Ausbau Bayerns ohne Hindernisse vorantreiben zu können. Diese Ruhe aber mußte so beschaffen sein, daß Bayern sich die Möglichkeit zum außenpolitischen Antritt jederzeit frei halten konnte.

Es durften also keine Positionen preis gegeben werden. Eine vorzeitige außenpolitische Offensive in einer Zeit, in der alles im Fluß und nicht abzusehen war, wohin der Karren fahren würde, konnte die guten Chancen, die Hoegner für Bayerns Eigenstaatlichkeit sah, zunichte machen.

Die bayerische Staatsregierung entschloß sich zu einer zweifachen Taktik: Dem Vorwurf des Separatismus sollte offensiv begegnet werden, während man in Fragen der zonalen Zusammenarbeit weiterhin zurückhaltend agieren wollte.

Als Berliner Parteien gegen den Separatismus der Bayern beim Kontrollrat Beschwerde führten, reagierte die Staatsregierung prompt mit einer gemeinsamen Erklärung⁶⁶⁾ und Hoegner führte in einer Rede vor Sozialdemokraten scharfe Worte, die in der Frage gipfelten: „Wo steht denn geschrieben, daß Berlin für ewige Zeiten die Hauptstadt des deutschen Reiches sein soll?“⁶⁷⁾ Auf Anschuldigungen wegen separatistischer oder partikularistischer Tendenzen reagierte der bayerische Ministerpräsident sehr empfindlich. Er glaubte nicht zu Unrecht an eine Kampagne gegen den Föderalismus, die mit den Schlagworten Separatismus und Partikularismus leichter zu führen war. Andererseits verführte Hoegners Anspruch auf die Freiwilligkeit der Bundeszugehörigkeit sehr leicht zu solchen Vorwürfen, da der freiwillige Beitritt eben für viele auch die Freiheit zum Ausscheiden beinhaltete und die Formel des Bundesstaates leicht zum bloßen Schein degradieren würde können. Die in den folgenden Monaten sich häufenden Vorwürfe gegen die separatistischen Strömungen in Bayern zwangen Hoegner, seine deutschlandpolitischen Absichten zu präzisieren.⁶⁸⁾ Die Forderung nach der Freiwilligkeit eines Bundesbeitritts rückte etwas in den Hintergrund, ohne allerdings ganz in Vergessenheit zu geraten. Einen wesentlichen Grundsatz allerdings erhielt der Ministerpräsident hartnäckig aufrecht und konnte ihn mit Hilfe der amerikanischen Besatzungsmacht, die im allgemeinen den bayerischen Föderalismusplänen freundlich gesinnt waren, gegenüberreten: Der Aufbau des Bundes aus selbständigen Staaten, was implizierte, daß die Länderrechte nicht ohne deren Zustimmung von einem Bund beschnitten werden konnten. Länderrecht sollte also nicht vom Bunde übertragenes und jederzeit widerrufbares Recht sein.⁶⁹⁾

Gegenüber allen Vorwürfen, die die Reichstreue Bayerns in Zweifel zogen, reagierte die bayerische Regierung weiterhin sehr empfindlich. Als Reinhold Maier, der Ministerpräsident Württemberg/Baden, in einer Rede vor der Vorläufigen Württembergischen Volksvertretung einige Passagen der Kritik eines „zweifelhaften Föderalismus“ widmete, verließ der bayerische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner demonstrativ die darauf folgende Länderratssitzung, da er die Äußerungen Maiers, ganz im Sinne einer bayerischen Außenpolitik eigenstaatlichen Selbstverständnisses, als unfreundlichen Akt empfunden hatte. Erst in der darauf folgenden Sitzung konnte die Verstimmung ausgeräumt werden.⁷⁰⁾ Die bayerische Regierung mußte sich gegen alle diese Vorwürfe massiv und offensiv wehren, um den politischen Druck zu mildern, den das laute Nachdenken über Deutschlands politische Zukunft und der Maßstab der daran gemessenen politischen Zweckmäßigkeit bei allen innerdeutschen Partnern Bayerns provozierte, zu mildern. Der Pfad zwischen Separatismus und eigenstaatlichem Gestaltungswillen war auch nicht zuletzt deswegen dornenvoll, und mit Fallstricken durchsetzt, als sich um die Jahreswende 1945/46 die innerbayerische Opposition formierte. Hinter vorgehaltener Hand vermutete man Pläne über eine Donaukonföderation, die Achse Paris - München - Wien geisterte durch politische Gespräche der Landeshauptstadt, die monarchistische Bewegung schloß ihre Reihen und gewann in den Augen außerbayerischer Betrachter zunehmend an Bedeutung. Die Anhänger des entlassenen und mit einem politischen Betätigungsverbot belegten Fritz Schäffer vom BVP-Flügel der CSU drohten ihre Partei zu sprengen und schoben sich immer weiter nach rechts.⁷¹⁾

Eine saubere und glaubwürdige Politik der Regierung war unter diesen innenpolitischen Schwierigkeiten und dem geschilderten außenwirtschaftlichen und politischen Druck auf Bayern die einzige erfolgversprechende Methode, die erstrebten langfristigen Ziele trotz aller Widrigkeiten doch zu erreichen.

Der bayerische Ministerpräsident Hoegner war bestrebt, möglichst viele Aufgaben der Regierung in eigener Verantwortung des Landes zu lösen, dem mißtrauisch betrachteten Länderrat nur das allernotwendigste an Funktionen zu übertragen. Doch zeigte sich, daß die gemeinsam im Länderrat zu lösenden Aufgaben sehr bald trotz aller Zurückhaltung Bayerns den anfangs erwarteten Rahmen sprengten und sich immer mehr ausdehnten.⁷²⁾

Solange mit den gesamtdeutschen Zentralverwaltungen keine Vorentscheidung gefallen war, weigerte sich Bayern beharrlich, die Länderratsorganisation den gestiegenen Aufgaben anzupassen. Nachdem im Februar 1946 die Hoffnungen auf eine baldige Entscheidung in gesamtdeutschem Sinne fast auf den Nullpunkt gesunken waren, sah Hoegner sich widerwillig dazu gezwungen, seine Aufmerksamkeit der zonalen Zusammenarbeit zuzuwenden, zumal Pollock, der Chef des RGCO, sich von amerikanischer Seite über das mangelhafte Funktionieren des Länderrates beschwerte und Änderungsvorschläge erwartete.⁷³⁾

Höhere Effektivität der Länderratsarbeit konnte nur über die organisatorische Straffung herbeigeführt werden und dies bedeutete eine Kompetenzerweiterung des Generalsekretariats. Hoegner selbst operierte in den Verhandlungen der Ministerpräsidenten mit dem Vorschlag, spezielle Arbeitsstäbe für die gemeinsam zu lösenden Projekte auf Landesebene einzurichten, die vor den Tagungen der Ministerpräsidenten in Stuttgart zusammentreffen und ihre Ergebnisse koordinieren sollten. Ebenso wollte die bayerische Regierung bei den Verhandlungen mit der Militärregierung verfahren wissen. Dem Generalsekretariat jedenfalls begegnete Hoegner mit unverhohlenem Mißtrauen.⁷⁴⁾

Der Plan Hoegners, die Kompetenzstreitigkeiten mit Länderausschüssen zu überbrücken, stieß auf die Ablehnung der anderen Ministerpräsidenten. Der Druck der Militärregierung wuchs ständig und Bayern kam in Gefahr, von amerikanischen Tatsachenentscheidungen überfahren zu werden.⁷⁵⁾

Vor diesen Gefahren hatte Seelos von Stuttgart aus schon einige Male gewarnt. In der bereits erwähnten Aktennotiz über die Leitlinien der Wirtschaftspolitik Bayerns und Württembergs befürchtete Seelos - nicht zu Unrecht, wie sich zeigte - daß sich über wirtschaftliche Zonenorgane auch politische „Willenszentralstellen“ bilden könnten, auf die Bayern aufgrund seiner an staatsrechtlichen Bedenken orientierten, defensiven Politik keinen oder nur geringen Einfluß haben würde. „Es scheint daher für die Gestaltung der künftigen Reichspolitik wichtig, daß Bayern gerade zur Erhaltung seiner politischen Position und seiner starken staatlichen Stellung in wirtschaftlichen Dingen mehr Initiative entfaltet und sich gerade auch im Zusammengehen mit anderen deutschen Staaten auf rein wirtschaftlichem Gebiet aktiver betätigt und auf die sich bildenden Zentralstellen einen möglichst starken Einfluß sucht.“⁷⁶⁾

Auch von einem anderen Gesichtspunkt her schien dieses Argument des bayerischen Bevollmächtigten berechtigt zu sein. In dem Augenblick, als die Potsdamer Zentralverwaltungen ad acta gelegt waren, zeichnete sich - allerdings noch ferne am Horizont - eine engere Zusammenarbeit zwischen Amerikanern und Briten ab, die auf die zonale Entwicklung nicht ohne Einfluß bleiben würde. In einer anderen Aktennotiz vom selben Tage nimmt Seelos zu diesem neuen Problemkreis Stellung und bezieht sich auf die Errichtung einer zentralen Wirtschaftsorganisation in der britischen Zone. Seelos glaubte, daß sich eine zentrale Wirtschaftsverwaltung der britischen Zone insofern auf die amerikanische Zone auswirken würde, als man hier in der USZ eine ähnliche Organisation schaffen müsse, um als Partner bestehen zu können. „Es liegt nahe, daß dann das Generalsekretariat des Länderrats der amerikanischen Zone in wirtschaftlichen Dingen eine stärkere Bedeutung bekommt, als wir dieser Einrichtung von Bayern aus geben wollen.“⁷⁷⁾

Diesem Gedankengang konnte sich der bayerische Ministerpräsident nicht ganz verschließen. Die Priorität wirtschaftlicher Erwägungen in den amerikanischen Planungen waren evident. Die gesamtdeutschen Zentralverwaltungen waren in weite Ferne gerückt, das Länderratsmodell bot sich als weiteres Experimentierfeld geradezu an und bei dem wachsenden amerikanischen Druck auf die deutschen Stellen zu einer Reorganisation des Länderrates war hier auch ein Ausbau zu erwarten. Die ersten bizonalen Kontakte deutscher Politiker unterstrichen die Attraktivität des süddeutschen Modells, was die bayerische Regierung beruhigen mußte, welche die Gefahren, die den staatsrechtlichen Vorstellungen Bayerns von einer zentralistischen zonalen Verwaltung drohten, deutlich vor

Augen sah. Diese Attraktivität allerdings konnte nur erhalten werden, wenn die lockere „bündische“ Organisation von Stuttgart sich als konkurrenzfähig, ja als überlegen erweisen sollte. Auch diese Überlegung sprach für einen Ausbau des Länderrates. Doch wie die bayerische Regierung es auch drehte und wendete, bei einem Ausbau und einer Straffung der Länderratsorganisation kam man an einer Stärkung des Generalsekretariats nicht vorbei. Und dabei war in den Augen Hoegners die Gefahr gegeben, daß - wie schon lange befürchtet - das Sekretariat solches Eigengewicht erhielte, daß eine Art Zonenregierung entstehen würde. Bei dessen Ernennung hatte sich Hoegner zwar mit der Person Erich Rossmanns einverstanden erklärt,⁷⁸⁾ doch der Machtanspruch des Generalsekretariats und die Erfahrungen, die seit der Ernennung Rossmanns gemacht worden waren,⁷⁹⁾ machten Hoegner vorsichtig. Deshalb machte sich Hoegner den Vorschlag Seelos zu eigen, der im Hinblick auf die organisatorische Straffung des Länderrats gemeint hatte: „Jedenfalls scheint es von entscheidender Bedeutung für die Behauptung der bayerischen Position innerhalb der amerikanischen Zone, das Generalsekretariat von bayerischer Seite aus entsprechend stark personell zu besetzen.“⁸⁰⁾

Nach einer Aktennotiz des Bayerischen Bevollmächtigten beim Länderrat forderte Ministerialdirektor Kraus von der Bayerischen Staatskanzlei in der internen Länderratssitzung vom 2. April 1946 die Schaffung des Postens eines stellvertretenden Generalsekretärs und die Besetzung dieser neuen Stellung mit einem bayerischen Kandidaten. „Gegen diesen bayerischen Wunsch wurde von keiner Seite Widerspruch erhoben.“⁸¹⁾

Wenn diese Aktennotiz auch im Protokoll der Länderratssitzung vom 2. April keine Bestätigung findet,⁸²⁾ so sandte der bayerische Ministerpräsident auf Drängen von Seelos⁸³⁾ im Laufe des April gleichlautende Schreiben an seine Kollegen Geiler und Maier, in denen er Wutzlhofer zum stellvertretenden Generalsekretär vorschlug. Hoegner betonte, daß Bayern auf den Sitz des Länderrates und auf den Posten des Generalsekretärs verzichtet habe und begründete die Anmeldung des bayerischen Wunsches: „Der Posten des Generalsekretärs hat, bei der seltenen Anwesenheit der Ministerpräsidenten, als Durchführungsorgan des Länderrates eine Bedeutung gewonnen, die geeignet ist, die staatsrechtliche Basis innerhalb der Zone zu verändern.“⁸⁴⁾ In der Länderratssitzung vom 7.5.1946 stimmten die Ministerpräsidenten von Württemberg/Baden und Großhessen grundsätzlich der Anstellung des bayerischen Kandidaten zu mit der Maßgabe, daß Wutzlhofer ein Hauptreferat zu leiten habe und in seiner Eigenschaft als Referatsleiter die Stellvertretung Rossmanns übernehmen würde.⁸⁵⁾

Anfang Juni 1946 übernahm Wutzlhofer das Referat Koordinierung im Generalsekretariat des Länderrates.⁸⁶⁾

Mit der Ernennung Wutzlhofers besaß die bayerische Regierung einen im eigenstaatlichen Selbstverständnis absolut zuverlässigen Mann im Generalsekretariat des Länderrates, der dem engeren Kreis um den ehemaligen Generalsekretär der BVP und jetzigen Ministers Anton Pfeiffer zuzurechnen war, welcher eine Schlüsselfunktion innerhalb des gouvernementalen Bündnisses einnahm.

Offenbar hatte sich Hoegner mit seinen Ministerpräsidentenkollegen schnell über die Stellvertretungsfrage für Rossmann einigen können. Bayern hatte erkennen lassen, daß diese Entscheidung für das Fortkommen des Länderratsausbaus wesentlich sei und Maier und Geiler hatten nachgegeben, um die von ihnen für dringend erachtete Neuorganisation und Kompetenzerweiterung des Länderrates möglich zu machen. Das Zugeständnis an Hoegner sollte dazu den Weg ebnen.

Anders der Generalsekretär des Länderrates, Erich Rossmann. Rossmann witterte sofort in seinem Stellvertreter einen bayerischen Aufpasser, und dies zu Recht. Denn, wie Rossmann richtig argumentierte, wenn Wutzlhofer als Referatsleiter auf den Länderrat übernommen werden würde und nur in dieser Eigenschaft seine Stellvertretung wahrnehme, so sei er übergangen, denn ihm stünde das Vorschlagsrecht für die Länderratsbeamten zu. Seelos drehte den Spieß herum und bezeichnete den Posten des Stellvertreters als primäre

Funktion für Wutzlhofer, was den bayerischen Intentionen sicherlich entsprach. Diese Stellung sei aber bisher nicht vorgesehen gewesen und deshalb sei es den Ministerpräsidenten unbenommen, ihrerseits und ohne Rücksprache geeignete Schritte zu unternehmen.⁸⁷⁾

Und Seelos meinte in Rossmanns Verhalten in der Frage seiner Stellvertretung die Angst des Generalsekretärs herauszuhören, mit dem Aufpasser Wutzlhofer mühsam aufgebaute, in den Augen Bayerns „illegale“ Machtpositionen zu verlieren: „Die Stellungnahme Rossmanns zu der Frage des stellvertretenden Generalsekretärs zeigt erneut, daß Herr Rossmann in jeder Mitarbeit bayerischer Vertreter eine Einbuße seiner eigenen Stellung befürchtet. Durch das bisherige Fehlen bayerischer Vertreter im engeren Stab des Generalsekretärs hat er sich eine Gefolgschaft von persönlich ergebenen Mitarbeitern gesichert, was einerseits die Einsichtnahme in die interne Arbeit des Generalsekretariats durch die Länderratsbevollmächtigten erschwert und andererseits die von Rossmann angestrebte sachliche Einwirkungsmöglichkeit auf die Beschlüsse der Länderratsausschüsse verstärkt...“⁸⁸⁾

Das Einverständnis der Ministerpräsidenten Maier und Geiler mit einer Besetzung des Stellvertreterpostens für den Generalsekretär mit dem bayerischen Kandidaten Dr. Hans Wutzlhofer schuf endlich freie Bahn für die notwendige Reform des Länderrates und seine organisatorische Anpassung an die überdimensional gewachsenen Anforderungen.

Vorausgegangen waren lange und erregte Debatten über die zukünftige Ausgestaltung des Länderrates, die hauptsächlich zwischen Bayern einerseits und Württemberg/Baden und Großhessen andererseits ausgetragen wurden. Bayern vertrat in diesen Diskussionen das retardierende Element,⁸⁹⁾ ja mußte es übernehmen, wenn man zugrunde legt, daß Bayern zonale Überlegungen von staatsrechtlichen Bedenken geprägt wurden, denen sich alle anderen Gedankengänge wirtschaftlicher oder einfach nur organisationstechnischer Art unterordnen mußten.⁹⁰⁾

Das ausgeprägte eigenstaatliche Denken Bayerns ließ keine andere Interpretation des Länderrates zu als die eines „Rahmenstaatsvertrages“, der als notwendiges Übel betrachtet wurde und so wenig in Funktion treten sollte wie möglich.⁹¹⁾

Auf Württemberg/Baden und Hessen, die beide möglichst viele Aufgaben auf das gemeinschaftliche Organ der US-Zone übertragen wissen wollten und weniger Skrupel zeigten, staatliche Souveränitätsrechte aufzugeben, mußten die staatsrechtlichen Bedenken Bayerns wie ein Klotz am Bein wirken,⁹²⁾ zumal die Vorschrift der Einstimmigkeit die beiden Länder zwang, den Ausgleich mit Bayern auf dem Verhandlungswege und unter Zugeständnissen zu suchen. Die Differenzen zwischen Bayern und den anderen beiden Staaten entstanden um die Effizienz der Länderratsarbeit und um die Ausdehnung der Aufgaben, beides Dinge, die den eigenstaatlichen Argwohn der bayerischen Regierung wach riefen und zu besonderer Aufmerksamkeit reizte.

Im November 1945 gingen in den bayerischen Ministerien beunruhigende Berichte ein, daß die Amerikaner beabsichtigten, die Ernährungswirtschaft ganz in deutsche Hände zu übertragen und - hier lag der Stein des Anstoßes - den Länderrat mit ihrer Durchführung zu beauftragen.⁹³⁾

Von Württemberg/Baden und Hessen wurde dieser amerikanische Plan begrüßt, weil ein weiteres Stück Verantwortung in deutsche Hände zurückkehrte - in dieser Beziehung stand auch Bayern hinter den amerikanischen Absichten -, dann als weiter Schritt zu größerer „bundesstaatlicher“ Zusammenfassung über der Ebene der Länder; nicht zuletzt deshalb aber, weil eine zonale Landwirtschaftsverwaltung den Zugriff auf bayerische Lebensmittelüberschüsse gestatten würden.⁹⁴⁾

Am 23. November schlug Geiler, der hessische Ministerpräsident, in einem Brief die Errichtung einer Zentralstelle für Ernährung beim Länderrat vor. Diese Zentralstelle sollte alleine für interzonale Verhandlungen zuständig sein und zudem mit Weisungsvollmacht

gegenüber den Landwirtschaftsministerien der Länder ausgestattet werden.⁹⁵⁾ In der Ministerratssitzung vom 30.11.1945 sprach sich das bayerische Kabinett gegen die Errichtung einer solchen Zentralstelle aus.⁹⁶⁾

Als während der Länderrats-Tagung dann der Vorschlag Geilers diskutiert wurde, verfuhr der bayerische Ministerpräsident nach einer Taktik, die er die nächsten Monate in den Länderratsverhandlungen virtuos handhabte. Bei allen Problemen, die eine Ausweitung zentraler Funktionen bei gleichzeitiger Einschränkung eigenstaatlicher Souveränitätsrechte zum Inhalt hatten, beharrte der bayerische Ministerpräsident darauf, daß staatsrechtliche Aspekte, soweit sie ganz Deutschland betrafen, aus dem Spiele blieben.⁹⁷⁾

Alles, was einer vorbereitenden Reichspolitik dienen konnte, mußte aus den Anträgen entfernt werden, erst dann war Hoegner kompromißbereit. An die Entscheidungen legte der bayerische Ministerpräsident den Maßstab eines Staatsvertrages zwischen souveränen Staaten, als den er die Länderorganisation ansah. Auch dies war natürlich eine staatsrechtliche Fragestellung, allerdings eigener, begrenzter Art, wobei das staatsrechtliche Modell „Länderrat“ in den Augen Hoegners und der bayerischen Gouvernamentalen zumindest zum Denkmodell für ein zukünftiges deutsches Reich taugte.

Bei der Beratung des brieflichen Vorschlages Professor Geilers auf der Länderrats-Tagung vom 4.12.1945 machte Anton Pfeiffer keinen Hehl daraus, daß Bayern in der vorgeschlagenen Zentralstelle einen Ansatz sehe „für eine Stelle, die langsam dem Ausbau und der Kompetenzhamsterung zustrebt.“⁹⁸⁾

Statt dessen schlug Hoegner vor, „dem schon bestehenden Ernährungsausschuß für sofortige Beschlüsse technischer Art Vollmacht zu geben.“⁹⁹⁾

Der bestehende Hauptausschuß für Ernährung und Landwirtschaft des Länderrats setzte sich zusammen aus den Ernährungsministerien der Länder, die im Bedarfsfalle Sachverständige zur Beratung beiziehen konnten. Seine Beschlüsse mußte der Hauptausschuß einstimmig fassen. Nur in dringenden Fällen konnte er Anweisungen erteilen,¹⁰⁰⁾ sonst machte er Vorschläge für die Ministerpräsidenten und bereitete Entschlüsse vor.¹⁰¹⁾

Diesen Ausschuß auszubauen paßte in Hoegners Vorstellung von staatlicher Souveränität und vom Staatsvertrag zwischen den Ländern des Länderrates, es mußten keine Rechte abgetreten werden; außerdem behielt Bayern durch das Veto;Recht im Ausschuß die Hand auf seinen Überschüssen und konnte den Zugriff durch die anderen Länder kontrollieren.

Durch den letzten, direkten Versuch der amerikanischen Besatzungsmacht, im Januar und Februar 1946 die auf der Potsdamer Konferenz vereinbarten wirtschaftlichen Zentralverwaltungen durchzusetzen, dürften sich die Verhandlungen um eine zonale Ernährungs- und Landwirtschaftsverwaltung verzögert haben. Die Ministerpräsidenten mußten ja damit rechnen, daß im Falle eines amerikanischen Erfolges das Ende des Länderrats gekommen sei.¹⁰²⁾ Die bayerische Regierung konnte den amerikanischen Vorstoß beruhigt abwarten und Zeit gewinnen. Im Laufe des Februar allerdings signalisierte die Militärregierung durch erneutes Drängen auf Zusammenfassung und Konzentration der Ernährungsverwaltung, daß sie ihren gesamtdeutschen Vorstoß als gescheitert ansah und ihre Aufmerksamkeit wieder stark dem Ausbau der zonalen Verwaltung zuwandte. Die Amerikaner pochten darauf, endlich genaues statistisches Material darüber zu erhalten, was in den einzelnen Ländern an Lebensmittel produziert werde und in welcher Höhe sie danach selbst mit Importen von Nahrungsmitteln zur Ernährung ihrer Zone belastet würden.¹⁰³⁾

Mit dem Ende der Zentralverwaltungen legte auch der bayerische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner, der bis dahin beide möglichen Wege der Besatzungsmacht im Auge behalten und ob der Ungewißheit zurückhaltend und abwartend agiert hatte, seinen Kurs fest und setzte auf den Länderrat.

In der Tagung vom 2. April 1946 drängt das Problem der zonalen Ernährungsverwaltung einer Entscheidung zu. Unter dem Hinweis, die amerikanische Militärregierung habe die Einsetzung eines Ernährungskommissars für die US-Zone als dringend bezeichnet¹⁰⁴⁾, brachte Ministerpräsident Maier von Württemberg/Baden einen Antrag ein, wonach dem Generalsekretär des Länderrates Hoheitsrechte der Länder auf dem Gebiet der Ernährung übertragen werden sollten, die dieser über einen Direktor als Vorsitzenden des Hauptausschusses für Ernährung und Landwirtschaft ausüben solle.¹⁰⁵⁾ Dabei gelte unmittelbares Weisungsrecht an die Länderminister in der Exekutive.¹⁰⁶⁾

Der bayerische Ministerpräsident zeigte sich kompromißbereit, lehnte aber den vorliegenden Antrag ab, da er die Souveränitätsrechte der Länder einschränke und zudem nicht mit dem Länderratsstatut übereinstimme: „Der Antrag des Herrn Dr. Maier gehe nach seiner Auffassung noch über die Weimarer Verfassung hinaus, die dem Reich nicht das Recht einräumte, den zuständigen Länderministern unmittelbare Weisungsbefugnis zu erteilen.“¹⁰⁷⁾

Der Kompromiß, dem nach „kurzer Debatte“ alle Ministerpräsidenten zugestimmt haben, trägt Hoegners staatsrechtlichen Bedenken Rechnung.¹⁰⁸⁾ Von „Hoheitsrechten“ ist nicht mehr die Rede, die „Weisungsbefugnis“ an die Länderminister wurde offiziell fallengelassen, dagegen die hierarchische Ordnung des Länderratsaufbaues betont.¹⁰⁹⁾

Der Kern der neuen Konstruktion blieb - nach Hoegners Wunsch - der Hauptausschuß für Ernährung und Landwirtschaft, dessen Vorsitz der Sonderbevollmächtigte, der ehemalige Reichsernährungs- und Reichsfinanzminister Dr. Hermann Dietrich¹¹⁰⁾ übernahm.

Im Zuge der Länderratsreform erhielten die Ausschüsse eine einheitliche Satzung, die ihre Arbeit straffte, koordinierte, Doppelarbeiten verhinderte. Der Hauptausschuß für Ernährung und Landwirtschaft wurde auf die Mitgliedschaft der Landwirtschaftsminister und ihrer Stellvertreter beschränkt, die Inflation der Fachreferenten dadurch drastisch beschnitten, was die Verhandlungen straffte, zumal der Sonderbevollmächtigte über den Stab des Ausschusses alle Entscheidungen vorbereiten konnte. Was blieb, war die Vorschrift der Einstimmigkeit der Beschlüsse im Ausschuß. „Im Rahmen dieser Beschlüsse hatte Dietrich Weisungsbefugnis an die Ernährungsministerien der Länder.“¹¹¹⁾

Der Kompromiß der Ministerpräsidenten im Länderrat war zur vollen Zufriedenheit Hoegners ausgefallen, Bayern hatte sich durchgesetzt.¹¹²⁾ Durch die Bindung an das Veto-Recht der Landwirtschaftsminister war das Weisungsrecht des Sonderbevollmächtigten entschärft worden, Bayern konnte sich die Verfügung über die Agrarwirtschaft, das Kernstück bayerischer Wirtschaft und die mutmaßlich scharfe Waffe im Kampf um die Gestaltung eines zukünftigen Reiches vorbehalten. Zugleich hatte Hoegner demonstriert, daß er einerseits in staatsrechtlichen Dingen hart zu bleiben gedachte, andererseits aber doch an einer Weiterentwicklung des Länderrates interessiert und zur Mitarbeit bereit war.¹¹³⁾

Die Frage des Sonderbevollmächtigten für Ernährung und Landwirtschaft bildete ebenso wie die Frage etwa einer zonalen Verkehrsverwaltung, nur eine wichtige Kraftprobe für die große Auseinandersetzung um den grundsätzlichen Ausbau des Länderrates. Denn, was für die Bedeutung der Verkehrsverwaltung galt,¹¹⁴⁾ war für den Länderrat in seiner Gesamtheit noch viel bedeutsamer: In der Auseinandersetzung zwischen Zentralismus und Föderalismus gewann das „Modell Länderrat“ zentrale Bedeutung als Beispiel der Ausformung einer eigenständigen deutschen Politik unter Wahrung der „originären“ Souveränitätsrechte der deutschen Einzelstaaten.

Gemäß seiner Taktik gelang es dem bayerischen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner, den Streit um den Ausbau des Länderrates, um seine höhere Effizienz und seine weitere Aufgabenstellung, im Gremium der Ministerpräsidenten selbst weitgehend von staatsrechtlichen Erwägungen frei zu halten. Es lag ihm nicht - noch nichts - daran, den Länderrat als staatsrechtliches Modell für den Reichsaufbau herauszustellen. Dafür waren die internen Differenzen noch zu groß, ebenso die Unwägbarkeiten der Zukunft: Was wird in der britischen Zone geschehen, wie werden die Amerikaner sich verhalten, entsteht eine Bizone, dies waren einige drängende Fragen, deren Beantwortung die bayerische Staatsregierung noch nicht abschätzen konnte. Außerdem stand als Voraussetzung einer staatsrechtlichen Offensive die Konsolidierung des bayerischen Staates durch eine Verfassung, ein demokratisch gewähltes Parlament und eine parlamentarisch legitimierte Regierung noch aus. Nicht einmal die gouvernementale Front war noch fest gemauert.

Daneben konnte Hoegner nicht verhindern, daß unabhängig von und am Rande des Länderrates die Frage einer staatsrechtlichen Neugestaltung des Reiches in der Presse, aber auch unter den Politikern, vor allem in Bayern, langsam an Bedeutung gewann. Dem bayerischen Regierungschef muß dieser Tatbestand nicht unangenehm gewesen sein, sahen doch seine Ministerpräsidentenkollegen im Länderrat deutlich, daß bei aller verbaler staatsrechtlicher Abstinenz im Länderrat die Frage der verfassungsrechtlichen Gestaltung Deutschlands für Bayern von entscheidender - existentieller - Bedeutung war.

1.5. Der bayerische Bevollmächtigte beim Länderrat

Ein weiterer Punkt, der nicht von entscheidender Bedeutung für die Länderratskrise war, dennoch aber das Klima des Länderrates belastete, war die Person und die Aufgabenstellung des bayerischen Bevollmächtigten beim Länderrat, Gebhard Seelos. Ursprünglich als bayerischer Kandidat für die Leitung des Generalsekretariats vorgesehen, ernannte Ministerpräsident Hoegner den ehemaligen Diplomaten zum bayerischen Bevollmächtigten.

Seelos, der bis Ende 1948 keiner politischen Partei angehörte,¹¹⁵⁾ war im Sinne der gouvernementalen Politiker Bayerns absolut integer, was seine bayerisch-eigenstaatliche Gesinnung anging.¹¹⁶⁾ Und dies war notwendig zur Bekleidung einer Stellung in einer Organisation, der Bayern anfangs mit unverhohlenem Mißtrauen gegenüberstand. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß Seelos das Vertrauen der bayerischen Staatsregierung genoß, wenn er auch sicher bei Pfeiffer besser angeschrieben war als bei Ministerpräsident Hoegner. Es ist also davon auszugehen, daß die Amtsauffassung und Amtsführung des bayerischen Bevollmächtigten im Sinne der bayerischen Staatsregierung und mit dieser abgesprochen war. Die Quellenlage läßt keinen anderen Schluß zu. Der Aufbau der Dienststelle des bayerischen Bevollmächtigten beim Stuttgarter Länderrat erfolgte nach dem Muster der ehemaligen bayerischen Gesandtschaft in Berlin.

Dies war nicht so sehr Seelos diplomatischer Vergangenheit zuzuschreiben, entsprang vielmehr bayerisch eigenstaatlichen Vorstellung von „Außenpolitik“ zwischen souveränen Staaten.¹¹⁷⁾

In den Händen Gebhard Seelos liefen alle Fäden zusammen, die sich von Bayern zum Länderrat spannen. Aufschlußreich in diesem Zusammenhang ist eine Denkschrift, die zur Zeit der Länderrats-Krise abgefaßt worden ist und die Aufgaben des bayerischen Bevollmächtigten umschreibt.¹¹⁸⁾

Der Teil „Formelle Aufgaben“, nur unvollständig und nebensächlich abgefaßt, beinhaltet Aufgaben allgemeiner Art wie die Übermittlung von Sitzungsdaten, Quartierbeschaffung, Schreibarbeiten usw. Interessant ist der erste Teil der Denkschrift, die die materiellen Aufgaben des Bevollmächtigten definiert. Dieser Bereich kann in zwei Punkte gegliedert

werden. Ein Teil beinhaltet Tätigkeiten, die dem Status eines Bevollmächtigten angemessen waren. Seelos sollte Kontakt zum Generalsekretär und seinen wichtigsten Mitarbeitern halten, ebenso zum RGO, dem amerikanischen Verbindungsbüro für den Länderrat. Daneben oblag ihm die Beobachtung von Presse und Öffentlichkeit in Hessen und Württemberg/Baden. Die wichtigsten Ausschusssitzungen zu besuchen und bei Besprechungen der Länder auch außerhalb Stuttgarts anwesend zu sein, gehörte zu seiner Informationspflicht.

Die Besonderheiten der bayerischen Auffassung von der Arbeit des Bevollmächtigten drückt sich in einem zweiten Punkt aus: Hier ist die Rede davon, daß Seelos darauf zu achten habe, daß das Generalsekretariat „in einem für Bayern nicht abträglichen Geist geführt wird“ (Materielle Aufgaben, Punkt 2). Ebenso müsse der Bevollmächtigte als Hüter des Länderrats-Status auftreten. Das Generalsekretariat dürfe nur als technische Einrichtung tätig sein „und sich keine unautorisierten materiellen Befugnisse“ aneignen, „die zur Ausbildung einer überstaatlichen Regierung führen würden“ (Punkt 2 und 3)¹¹⁹⁾

Seine Aufgabe, vor den Ausschusssitzungen mit den bayerischen Delegierten die „Art des Vorgehens“ im Hinblick auf die allgemeinen bayerisch-politischen Belange durchzusprechen und bei den Sitzungen selbst die Aufsicht über den „bayerischen Standpunkt“ der Delegierten zu führen (Punkt 4 und 5), machte den bayerischen Bevollmächtigten zu einem bayerisch-eigenstaatlichen Politikkommissar. Seelos war ein Mann, der die ideologische Linie der Delegierten überprüfte und korrigierte und über seine Arbeit nach München berichtete.

Macht und Einfluß des Bevollmächtigten Seelos waren von München aus kaum kontrollierbar, seine effektive Bedeutung für die bayerische „Außenpolitik“ im Länderrat ist nicht meßbar, aber kaum zu unterschätzen, zumal, wie er selbst zugab,¹²⁰⁾ Informationen und Anweisungen für ihn aus der Staatskanzlei nur spärlich und unzureichend flossen. Aufgrund der politisch brisanten Aufgabenstellung fühlte sich Seelos - mit einer gewissen Berechtigung - als Stellvertreter des bayerischen Ministerpräsidenten und als Interpret der Politik Hoegners. Rossmann, der Generalsekretär, beschwerte sich bitter bei Hoegner, als Seelos bemerkte, daß die Bevollmächtigten „der Aufsichtsrat für den Generalsekretär“ seien.¹²¹⁾

Als Stellvertreter Hoegners agierte Seelos auch, als er unter Umgehung des Dienstherren Rossmann, der seine Verantwortlichkeit ausschließlich den Ministerpräsidenten gegenüber ständig hervorhob, Referenten des Länderrats zum Rapport bestellte.¹²²⁾ Bezeichnend für die Selbsteinschätzung seiner Aufgabe ist die Tatsache, daß er sich einige Male mit der Dienststelle für den Länderrat in der Staatskanzlei und mit der Staatskanzlei selbst anlegte, um seine politischen Ansichten durchzusetzen.

Für den Länderrat, seine Organisation und seine Arbeit, war die tatsächliche und vermeintliche Machtfülle des bayerischen Bevollmächtigten alles andere als angenehm. Der „bayerische Löwe“ spazierte auch bei von Sachzwängen diktierten Debatten in den Sitzungssälen herum. Wichtige Koordinierungsbeschlüsse der Fachausschüsse konnten durch die Politik des Bevollmächtigten blockiert oder verzögert werden. Der Generalsekretär mußte seine Kompetenzen täglich gegen die „gouvernementale Integrität“ von Seelos behaupten. Die bayerischen Ausschußdelegierten wanderten auf dem schmalen Pfad zwischen Fachkompetenz und ideologischer Hinrichtung.

Zweifelloso paßte ein föderalistischer Politikkommissar in das politische Grundkonzept der gouvernementalen bayerischen Regierung. Die Besorgnis Hoegners, der Länderrat könne zu starkes zentralisierendes Eigengewicht gewinnen, wurde durch einen zuverlässigen Aufpasser geringer. Auch kleine Zugeständnisse der Fachreferenten durch die schlechte

Nachrichtenverbindung der Nachkriegszeit übersehen oder zu spät bekannt und darum sich bedrohlich summierend, konnten von Seelos schnell und ohne viel Mühe korrigiert werden. Eine Tätigkeit dieses Zuschnittes mußte der Mentalität des ehemaligen Diplomaten Seelos sehr entgegengekommen sein.

Als Seelos und Pfeiffer zusammen als bayerische Direktoriumsmitglieder eine in bestimmten Bereichen tatsächlich stellvertretende Funktion für den bayerischen Ministerpräsidenten einnahmen, verfestigte sich Seelos' Bild von seiner Tätigkeit. Unter diesem Eindruck wechselte er anschließend von Stuttgart nach Frankfurt, wo er Bayern im Exekutivrat vertrat.

1.6. Der Länderrat: Erweiterung

Der amerikanische Druck auf den Ausbau der zonalen Ernährungsverwaltung und auf das Vorankommen zentraler Verkehrsabsprachen bewies deutlich, daß die Militärregierung der Zonenverwaltung des Länderrats sehr große Bedeutung beimaß.¹²³⁾ Neben dem Ausbau - das mußte den Ministerpräsidenten der Länder der US-Zone klar sein - einzelner Sonderverwaltungen würde eine Erweiterung des Länderrats erforderlich sein. Dies war der Wunsch und damit der Befehl der Besatzungsmacht, dem sie dadurch Nachdruck verlieh, daß sie der Zonenorganisation ständig weitere Aufgaben übertrug. Dem Generalsekretär Rossmann, der die direkte Verbindung zum Leiter des RGCO, James Pollock, hielt, fiel eine unangenehme Aufgabe zu. Die amerikanischen Wünsche forderten eine Ausweitung der Organisation des Länderrates, was die Amerikaner ausdrücklich unterstützten. Mit seinen Plänen geriet Rossmann in die Auseinandersetzungen zwischen den Ministerpräsidenten. Die Debatten um eine föderalistische oder zentralistische Ausgestaltung des Reiches war mittlerweile massiv in Gang gekommen, die ersten Kontakte zu Politikern der britischen Zone hatte die innerzonalen Auseinandersetzungen in der US-Zone verschärft. Bayern geriet unter Beschuß und reagierte sowohl auf separatistische Anwürfe als auch auf zentralistische Neigungen nur umso empfindlicher.¹²⁴⁾

Bayern war der stärkste Partner im Länderrat und von Bayern gingen die größten Widerstände aus, mit denen die Planung des Generalsekretärs Erich Rossmann rechnen mußte.¹²⁵⁾

Die bayerische Länderratspolitik wurde unter dem Grundsatz gehandhabt, den Ministerpräsident Hoegner in einem Brief an seine Kabinettskollegen niedergelegt hatte: „Dabei wird grundsätzlich davon auszugehen sein, daß Bayern, unbeschadet der Rechte der Besatzungsmacht, die staatliche Souveränität in vollem Umfange wieder erlangt hat und daß mit dem Rat der Ministerpräsidenten auch eine Zentralgewalt geschaffen werden sollte, die eine Schmälerung der Hoheitsrechte der beteiligten Staaten zu Folge haben könnte.“¹²⁶⁾

Allen Anläufen zum Ausbau des Länderrates war Bayern bisher mit hartnäckigem Widerstand entgegengetreten.¹²⁷⁾

Als in einer Besprechung am 24.3.1946 mit den Länderratsbevollmächtigten Rossmann Seelos vorwarf, daß Bayern den notwendigen Ausbau hemme, antwortete der bayerische Bevollmächtigte mit Angriffen auf den Generalsekretär, der es nicht einmal verstanden habe, den genehmigten technischen Apparat zu optimalem Gang zu verhelfen und die genehmigten Planstellen zu besetzen.¹²⁸⁾

In einer weiteren Denkschrift vom 27.3.1946 faßt Seelos die „Versäumnisse“ Rossmanns zusammen und spricht damit dem Generalsekretär das Recht ab, die technischen Unvoll-

kommenheiten der Länderratsorganisation dem Hemmschuh Bayern anzulasten.¹²⁹⁾ In beiden Denkschriften betont der bayerische Bevollmächtigte die bayerische Bereitwilligkeit, bei der technischen Ausstattung des Länderbüros großzügig zu verfahren. Und hierbei, so zeichnete es sich schon vor der eigentlichen Debatte ab, wollte sich Bayern auch weiterhin durchaus kooperationswillig zeigen. Anders allerdings bei der Erweiterung der materiellen Befugnisse des Generalsekretärs.¹³⁰⁾ In seiner „Denkschrift über die Entwicklung des Länderrats“¹³¹⁾, die er den Ministerpräsidenten in der Sitzung am 29.3.1946 vortrug, welcher der bayerische Ministerpräsident und der Bevollmächtigte Seelos ferngeblieben waren,¹³²⁾ hielt Rossmann „eine weitgehende Kompetenz und Selbständigkeit der Zone“¹³³⁾ für unbedingt notwendig, um alle die Aufgaben, die die Besatzungsmacht an den Länderrat herantrüge, zur Zufriedenheit lösen zu können. Institutionen auf zentraler Basis „mit direkten Anweisungsrechten gegenüber den Ländern und der Möglichkeit rascher souveräner Entscheidungen“¹³⁴⁾ seien, so der Generalsekretär, notwendig zumindest auf den Gebieten Landwirtschaft, Wirtschaft, Energie, Verkehr, Post, Telegraphie.¹³⁵⁾ Hier müßten die Länder „sowie Souveränität, Staatsautorität und Exekutivgewalt an den Länderrat“¹³⁶⁾ und sein Generalsekretariat abtreten, als zur befriedigenden und reibungslosen Erfüllung der gestellten Aufgaben erforderlich ist.“¹³⁷⁾

In der Länderrats-Tagung vom 2.4.1946 brachte Ministerpräsident Maier in Anlehnung an die Erläuterungen Rossmanns einen Antrag ein, der einen Staatsvertrag zwischen den Ländern des Länderrats vorsah, durch den, zeitlich limitiert, exekutive Vollmachten auf den Generalsekretär übertragen werden sollten. Ein Direktorium sollte Rossmann zur Seite gestellt werden, dessen Mitglieder den einzelnen Sachbereichen vorstehen würden, für die eine Abtretung von Hoheitsrechten vereinbart worden sei.¹³⁸⁾

Der Antrag des württembergischen Ministerpräsidenten war nicht nur im Sinne Rossmanns abgefaßt, er deckte sich vor allem mit den Wünschen der Amerikaner.¹³⁹⁾ Ein treibendes Motiv für Maier, Geiler und auch Rossmann war die Angst, daß die Besatzungsmacht bei Nichtfunktionieren des Länderrats die an die Deutschen übertragenen Rechte wieder zurückziehen und die zonale Verwaltung selbst in die Hand nehmen würde. Diese Besorgnis läßt sich aus den Diskussionen immer wieder ablesen und wird in Maiers Antrag auch angesprochen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß auch Ministerpräsident Hoegner von dieser Furcht geplagt war, doch scheint er im Konkurrenzdenken der Ländermilitärregierungen in OMGB gewissen Rückhalt gefunden zu haben,¹⁴⁰⁾ das ihm scheinbar weiteren Handlungsspielraum gewährte. Zu dem Antrag Maiers hat sich nach Auskunft des Protokolls keiner der anwesenden Herren aus Bayern unmittelbar geäußert. Am Ende der internen Sitzung kamen die Ministerpräsidenten überein, die Organisationsfragen auf einer Sondersitzung zu besprechen.¹⁴¹⁾

Zur Sondersitzung von Birkenstein lagen zwei Anträge vor. Ministerpräsident Maier hatte seinen Vorschlag aus der Länderrats-Tagung vom 2.4.1946 noch einmal schriftlich fixiert und seinen Kollegen übersandt.¹⁴²⁾ Am ersten April bereits hatte Geiler in einem Brief seine Vorschläge zur Länderrats-Reorganisation zusammengefaßt und den anderen Ministerpräsidenten übermitteln lassen.¹⁴³⁾ Es ist nicht bekannt, ob Ministerpräsident Hoegner seinerseits die bayerischen Vorstellungen schriftlich fixierte.¹⁴⁴⁾ Es existiert auch kein Wortprotokoll der Sondersitzung von Birkenstein.¹⁴⁵⁾ Die bayerische Ansicht über eine Neuorganisation des Länderrats läßt sich deshalb nur indirekt ermitteln.

Sicher ist, daß der Antrag Maiers in seiner Form absolut indiskutabel war für Bayerns Grundposition eines „staatenbündischen“ Länderrates. Schon dem Sonderbevollmächtigten für Ernährung und Landwirtschaft hatte Hoegner nur unter großen Druck zugestimmt.¹⁴⁶⁾

Sonderbevollmächtigte, oder - wie Maier sie nannte - Direktoren als Entscheidungsträger auch in anderen wichtigen Hoheitsbereichen würde Hoegner nicht dulden. Hoegners

Meinung nach müßte Sorge getragen werden, daß die ursprüngliche Struktur des Länderrates, wie sie sich bei seiner Gründung dargestellt hatte, erhalten blieb.¹⁴⁷⁾

Die Vorschläge Geilers zu der Länderratsreform schienen den Weg zu einem Kompromiß geebnet zu haben.¹⁴⁸⁾ Geiler trug drei Möglichkeiten vor, eilige Entscheidungen von nicht grundsätzlicher Bedeutung aus dem langsamen Gang der Länderrats-Arbeiten herauszunehmen und beschleunigt zu fällen. Der einfachste Weg, so Geiler, sei ein Entscheidungsrecht der Ausschüsse, daneben sei auch an eine Entscheidung durch die zuständigen Ressortminister zu denken. Als Kautelen schlug der hessische Ministerpräsident ein Vetorecht des Generalsekretärs und die letzte Entscheidungsbefugnis der Ministerpräsidenten vor. Als dritter Lösungsweg dachte Geiler an eine Mobilisierung des Bundesratgedankens. Ein Aktionsausschuß aus Ländervertretern sollte gebildet werden, um eilige und nicht grundsätzliche Entschlüsse zu fassen. Der Vorteil des letzten Vorschlages lag auf der Hand, da dieser „Aktionsausschuß“ zugleich auch die geforderte materielle Aufsicht über die Arbeit der aus allen Nähten platzenden Ausschüssen übernehmen könnte.¹⁴⁹⁾

Denn Geiler vertrat den Standpunkt, man dürfe die Ausschüsse nicht dem Generalsekretär unterstellen, um sie nicht ihres Charakters als Ländergebilde zu entkleiden, wie Geiler auch grundsätzlich seiner Meinung Ausdruck verlieh, bei aller notwendigen Ausdehnung der Aktionsfähigkeit der Organisation dürfe „der Länderrat keine Zonenregierung werden“.¹⁵⁰⁾

Zwischen dem württembergischen Vorschlag der Schaffung einer Spitze im Länderrat und dem hessischen Koordinierungsmodell gab es erkennbare Unterschiede.¹⁵¹⁾ Diese Differenzen nützte die bayerische Regierung aus. Auf der Sondersitzung von Birkenstein verhandelte Bayern sehr hart, ließ sich erst nach langem Widerstand einige Konzessionen abringen.¹⁵²⁾

Als in der Länderratssitzung vom 27.5.1946 die in Birkenstein abgefaßten Vorschläge diskutiert wurden und Pollock über die weitergehenden amerikanischen Vorstellungen befragt wurde, gab sich Hoegner „ungewöhnlich kooperativ“.¹⁵³⁾

Auf dieser Sitzung wurde eine Statutenänderung für den Länderrat beschlossen und eine Satzung für die Länderrats-Ausschüsse. Die Ministerpräsidenten richteten ein Direktorium ein, das aus den Länderrats-Bevollmächtigten der Länder und je einer weiteren Persönlichkeit aus den einzelnen Ländern im Kabinettsrang bestehen sollte.¹⁵⁴⁾

Dieses Gremium sollte befugt sein, Entscheidungen nicht grundsätzlicher Art zu fällen, wobei Hoegner sogar einer Mehrheitsentscheidung zustimmte, nachdem festgestellt worden war, daß den Ministerpräsidenten ein auf drei Tage befristetes Veto-Recht besäßen.¹⁵⁵⁾ In der Sitzung vom 7.5.1946 hatte sich Hoegner noch geweigert, dem Generalsekretär die notwendigen Vollmachten zu übertragen. Als Maier den bayerischen Ministerpräsidenten mit dem Argument zu überzeugen versuchte, die Ministerpräsidenten übertrügen nur „Verwaltungsbefugnisse“ auf den Generalsekretär, konterte Hoegner mit der Bemerkung, „das sei sehr gut ausgedrückt, aber praktisch übertrage man die Befugnisse dem Generalsekretär, während die Verantwortung bei den Ministerpräsidenten bleibe“.¹⁵⁶⁾

Es kam den bayerischen Föderalisten also darauf an, die Verantwortung nicht auf die Zone, die durch Rossmann präsentiert wurde, zu übertragen, sondern die Hoheitsrechte, wenn auch mittelbar, so doch wesentlich direkter, in den Händen der Länder zu behalten. Koordinierung war das Kriterium, an dem Hoegner die notwendigen Verbesserungen maß. Ein Kabinettsmitglied, darüber waren sich alle Herren einig, sei der geeignete zweite Vertreter im Direktorium, da dieser den besten, unmittelbaren Kontakt zur politischen Entscheidungszentrale besitze.¹⁵⁷⁾

Hoegner hatte eine Mischform für die Reorganisation erreicht. Das Geilersche Bundesratsprinzip hatte er abgelehnt,¹⁵⁸⁾ ebenso den gefährlichen zentralisierenden Vorschlag

Maiers. Die Verantwortlichkeiten waren so verteilt worden, daß die Gefahr einer Zonenregierung gebannt war und die Beschleunigung der Beschlußfassung in der direkten Verantwortung der einzelstaatlichen Koordinierungsbereitschaft verblieb.¹⁵⁹⁾ An Bayern und seiner souveränen Staatlichkeit kam der Länderrat auch weiterhin nicht einmal auf Umwegen vorbei. Mit Pfeiffer und Seelos als Direktorialmitglieder sah Hoegner die Gewähr gegeben, daß die bayerische Souveränität im Länderrat energisch vertreten sein würde.¹⁶⁰⁾

Im Laufe der nächsten Monate gewann das Direktorium des Länderrats an Bedeutung und wurde bald zur wichtigsten Schaltstelle „zwischen amerikanischer und deutscher Politik, zwischen Länderrat und Ländern“.¹⁶¹⁾

In für die bayerische Politik wesentlichen Punkten hatte sich die Hartnäckigkeit Hoegners ausgezahlt. Das bündische Koordinierungsprinzip war erhalten geblieben, eine Abtretung von Hoheitsrechten vermieden. Zugleich aber hatte die bayerische Staatsregierung erreicht, daß keine staatsrechtlichen Beschlüsse gefaßt worden waren, der Spielraum der gouvernementalen Regierung in der Frage einer zukünftigen Reichsgestaltung durch keinerlei Präjudizien eingeengt wurde. Denn dies erachteten die bayerischen Spitzenpolitiker für äußerst wichtig in jenen Tagen, als die Diskussion um den Reichsneubau das politische Interesse der Deutschen gefangen nahm.

1.7. Bayern und die ersten bizonalen Kontakte

Unter dem Schatten der Länderratskrise und der Diskussion um die Länderrats-Reorganisation sind die ersten, informellen bizonalen Gespräche zu sehen. Das einzige Kriterium der bayerischen Staatsregierung für ihre Außenpolitik im süddeutschen Länderrat war - es kann nicht oft genug wiederholt werden, die Anerkennung und Bewahrung der vollen staatlichen Souveränität Bayerns. In den Auseinandersetzungen des Frühjahrs 1946 gelang es Bayern, die alleinige Entscheidung im Länderrat den Ministerpräsidenten vorzubehalten, damit war dieses Ziel erreicht. Zwischen den Ländern des Länderrates hatten sich allerdings bereits Risse in den verschiedenen verfassungspolitischen Ansichten der Ministerpräsidenten gezeigt. Die verschiedenen Thesen vom Untergang oder Fortbestand des Reiches waren miteinander konfrontiert, wenn auch von den direkt Beteiligten noch nicht konkret ausgesprochen.¹⁶²⁾

Wenn Rossmann auch glaubte, im neuen Länderrat-Statut habe sich die Meinung Maiers durchgesetzt¹⁶³⁾, so hatte die Weigerung Hoegners, staatsrechtliche Diskussionen in Szene zu setzen, doch einen rein auf die praktisch-technische Seite ausgerichteten Formelkompromiß gebracht, der staatsrechtlichen Interpretationen ein breites Feld ließ. Die Standpunkte hatten sich nicht angenähert und die bayerische Eigenstaatlichkeit hatte keinen Handbreit Boden aufgegeben. Die bayerische Staatsregierung betrachtete weiterhin den Länderrat als einen Staatsvertrag zwischen souveränen Staaten zur gegenseitigen Hilfe und Absprache auf bestimmten Gebieten. Von diesem Ort aus agierte Bayern in den ersten bizonalen Gesprächen. Der „Staatsvertrag“ Länderrat hatte nach Hoegners Ansicht kein außenpolitisches Mandat und war damit als Organ kein Gesprächspartner für deutsche Politiker der britischen Besatzungszone. Außenpolitische Verhandlungen waren nur Sache der souveränen Länder und für diese sah die bayerische Regierung in der britischen Zone noch keinen geeigneten Gesprächspartner.¹⁶⁴⁾

Auf den amerikanischen Wunsch nach bizonalen Kontakten hin konnte die bayerische Regierung solche Gespräche nicht zurückweisen, doch ihre Meinung tat sie in verschiedener Weise kund. Wie im Länderrat,¹⁶⁵⁾ so betonte auch bei den bizonalen Treffen Wilhelm Hoegner, daß er staatsrechtliche Dispute für inopportun hielt.¹⁶⁶⁾

In den verschiedenen Gesprächen mit Vertretern der Bizone verhielt sich Bayern sehr passiv. Die Zurückhaltung Bayerns in diesen Gesprächen ist aktenkundig. Während des ersten, von Amerikanern und Engländern kurzfristig vereinbarten Informationsbesuches von Kopf und Lehr bei Länderrat¹⁶⁷⁾ hat Hoegner laut Protokoll nur einmal kurz das Wort ergriffen,¹⁶⁸⁾ um, wie erwähnt, seine staatsrechtlichen Vorbehalte anzumelden. Auf der Bremer Konferenz vom 28.2./1.3.1946 war Bayern offiziell nicht vertreten.¹⁶⁹⁾ Der Tagung des Länderrats mit Vertretern des Zonenbeirates am 3.4.1946 in Stuttgart wohnte Hoegner bei, reiste aber vorzeitig ab¹⁷⁰⁾.

Außer einer Begrüßung hat Hoegner auch auf dieser Tagung keinen Beitrag geleistet.¹⁷¹⁾ Im Gegenteil, über die von den Tagungsteilnehmern unterzeichnete Resolution¹⁷²⁾ kam es zu einer ersten Kontroverse zwischen Hoegner und Seelos. Obwohl mit Hoegners Abreise Bayern offiziell nicht mehr auf der Konferenz vertreten war, da der Ministerpräsident keine Vertretungsvollmacht hinterließ, hatte Seelos seinen Namen unter die Resolution gesetzt. Als Begründung für seinen Schritt führte Seelos an, daß der Vorwurf des Separatismus gegenüber Bayern durch eine Nichtunterzeichnung neue Nahrung erhalten hätte.¹⁷³⁾

In seiner Antwort auf den Bericht des bayerischen Bevollmächtigten wies der Ministerpräsident Seelos an, solche Eigenmächtigkeit in Zukunft zu unterlassen. Nach seiner Abreise war Bayern nicht mehr existent, also hätten die bayerischen Beobachter sich weder an der Abfassung der Resolution beteiligen dürfen, weder eine Unterschrift geben, noch auch sich der Stimme enthalten können.¹⁷⁴⁾

In seinem Brief an Seelos weist Hoegner darauf hin, daß bereits die Präambel der Resolution irreführend sei, da nach seiner Abreise die Mitglieder des Länderrats nicht mehr vollständig versammelt waren.¹⁷⁵⁾

Es kann davon ausgegangen werden, daß Hoegner die Resolution verhindern wollte durch seine Abreise. Die fehlende bayerische Unterschrift sollte die bayerische Meinung von dem nicht vorhandenen außenpolitischen Verhandlungsrecht des Länderrats dokumentieren; auch dadurch, daß der Länderrat nun nicht mehr mit einer Stimme sprechen konnte. Damit wäre die Resolution zu einer Sache der einzelnen beteiligten Länder geworden, ganz im Sinne Hoegners. Als Abfallprodukt verweigerte Hoegner den Vertretern des Zonenbeirates die Anerkennung als Resolutionspartner. Die Unterschrift Seelos' unter die Resolution hatte Hoegners Schachzug durchkreuzt. Nichtsdestoweniger konnte Hoegner nun aber nichts mehr unternehmen, um die bayerische Unterschrift zurückzuziehen.¹⁷⁶⁾

Gimbel und Foelz-Schroeter weisen darauf hin, daß bizonale Gespräche vor allem unter dem Aspekt zu sehen sind, Auswege aus der wirtschaftlichen Notlage zu suchen, dieser wirtschaftspolitische Gesichtspunkt wird auch für die beiden Besatzungsmächte festgestellt.¹⁷⁷⁾

Foelz-Schroeter notiert darüber hinaus den Zusammenhang zwischen einer Lösung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der „Einheit des deutschen Staatsverbandes“. ¹⁷⁸⁾ Denn eine Besprechung wirtschaftlicher Organisationsprobleme führe automatisch zu staatsrechtlichen Erwägungen.¹⁷⁹⁾

Diesen Automatismus als Grundsatz anzuerkennen, weigerte Bayern sich. Zwar sah Hoegner einen gewissen Zusammenhang gegeben,¹⁸⁰⁾ hielt eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den sich hierin ergänzenden britischen und amerikanischen Besatzungszonen für sinnvoll und wünschenswert, war aber der Ansicht, daß man die wirtschaftliche und die staatsrechtliche Problematik sehr wohl auseinanderhalten könne. Die bayerische Staatsideologie ließ sich nicht von wirtschaftspolitischen Sachzwängen einbinden, zumal die bayerische Regierung ja glaubte, im Wirtschaftsaustausch nur gebender Teil zu sein.¹⁸¹⁾

Die wirtschaftliche Selbstbehauptung Bayerns über und neben dem Länderrat unterstrich diese Behauptung.¹⁸²⁾

Eine in bayerischem Sinne vorbildliche Übereinkunft und die Bestätigung seiner Meinung mußte Hoegner in den Entschließungen der Interzonenkonferenz in Berlin vom 13./14.6.1946 gesehen haben.¹⁸³⁾ Bei bloßer Feststellung der beiderseits zuständigen Stellen wurden die Entschließungen nur von wirtschaftlichen Ergebnissen beherrscht, staatsrechtliche Fragen ganz aus dem Spiel gelassen.

Hoegners Zurückhaltung bei den bizonalen Kontakten erstreckte sich demgemäß auch auf den wirtschaftlichen Sektor. Bereits im April 1946 erwies sich das langsame Taktieren der bayerischen Regierung als richtig. Denn der Enthusiasmus, mit dem Geiler und Maier, aber auch die norddeutschen Verhandlungspartner in die Gespräche gegangen waren, verblaßte zusehends. Die großzügigen Deklamationen, vor allem in wirtschaftspolitischer Hinsicht,¹⁸⁴⁾ hielten einer Überprüfung in der Praxis nicht stand. Zonenpartikularismus machte sich breit,¹⁸⁵⁾ die gemeinsame Tagung der Mitglieder des Länderrates mit Vertretern des Zonenbeirates vom 3.4.1946 war bis auf weiteres die letzte ihrer Art.

Bayern war bizonal enthalten geblieben in dieser Phase, hatte dennoch die Verhandlungen sehr interessiert verfolgt. Als es im Sommer 1946 zu den offiziellen Verschmelzungsverhandlungen kam, mußte und konnte Bayern von diesen ersten bizonalen Erfahrungen aus operieren.

1.8. Zusammenfassung

Als die amerikanische Besatzungsmacht den Länderrat als organisatorische Zusammenfassung ihrer Zone initiierte, wurde sie primär von wirtschaftspolitischen Erwägungen geleitet. Bessere Nahrungsmittelversorgung und eine Ankurbelung der heimischen Verarbeitungsindustrie versprachen sich auch die Länder Württemberg/Baden und Großhessen, weshalb sich die Ministerpräsidenten Maier und Geiler ohne Einschränkung hinter den amerikanischen Grundgedanken des Länderratsplanes stellten.

Die Motivationsstruktur Bayerns unterschied sich gründlich davon: Wirtschaftliche Belebung versprach sich der bayerische Ministerpräsident vom Länderrat nicht. Zum einen konnten Württemberg/Baden und Hessen der ohnehin unterentwickelten bayerischen Industrie nicht auf die Beine helfen, der Nachschub für die bayerische Veredelungsindustrie mußte von anderer Seite kommen. Zum anderen bildeten diese beiden Länder nur einen sehr kleinen Ausschnitt aus der Palette der wirtschaftlichen Außenbeziehungen Bayerns, der Verbund mit den traditionellen Handelspartnern Thüringen und Sachsen war wichtiger, ebenso wie ein Aufleben der Wirtschaftsbeziehungen zu den außerdeutschen Nachbarn Bayerns. Diese Partner konnten jedoch über den Länderrat nicht erreicht werden.

Auch die Nahrungsmittelversorgung bildete kein Motiv für den Länderrat, im Gegenteil. Noch war Bayern in der Hauptsache hierin autark, ein Lebensmittelausgleich mußte an Bayerns Überschüssen zehren, ein Gegenwert war nicht zu erwarten. Vom wirtschaftlichen Sektor aus hatte Bayern keine Veranlassung, den Länderrat in Stuttgart zu begrüßen.

Den entscheidenden, alles überschattenden Raum im Denken der bayerischen Staatsregierung nahm das staatsrechtliche Motiv ein. Das Ende des Nationalsozialismus hatte den Zerfall des Reiches mit sich gebracht. Die in der Vergangenheit abgetretenen Souveränitätsrechte waren wieder auf Bayern zurückgefallen, das damit seine Qualität als vollsouveräner, eigener Staat zurückgewonnen hatte. Der Neuaufbau des Reiches konnte also nur auf dem Wege erneuter Verhandlungen zwischen diesen auf Reichsboden entstandenen souveränen Staaten bewerkstelligt werden. Dieses existente, allerdings bisher nur in Ansätzen verbalisierte Staatsdenken mußte im Länderrat kollidieren mit der Auffassung Württemberg/Badens und Hessens, Reichsgewalten würden von ihnen nur stellvertretend

wahrgenommen. Dies zu einer Zeit, als die wesentliche Voraussetzung des eigenstaatlichen Anspruches Bayerns, die Konsolidierung des Staates in einer Verfassung und einem gewählten Parlament, noch in weiter Ferne lag. Auch aus diesem Blickwinkel stand Bayern dem Länderrat ablehnend gegenüber.

Dementsprechend war die Politik des bayerischen Ministerpräsidenten Hoegner im Länderrat, dem man ~~je~~ durch amerikanische Anordnung nicht ausweichen konnte, stark defensiv. Auf Verteidigung eingerichtet in dem Sinne, als Hoegner in dem auf dem Prinzip der Einstimmigkeit beruhenden Rat der Ministerpräsidenten ~~fall~~ den Vorschlägen seine Zustimmung verweigerte, die in irgendeiner Form eine Abtretung von Souveränitätsrechten an die gemeinsame Einrichtung vorsahen. In den Verhandlungen pochte Hoegner darauf, beim Thema der materiellen Befugnisse des Länderrates zu bleiben und blockte konsequent alle Diskussionen ab, die sich auf das Gebiet grundsätzlicher staatsrechtlicher Problematik vorwagten. Staatsrechtliche Auseinandersetzungen über das Reich standen dem Länderrat nach bayerischer Auffassung nicht zu.

Zugleich setzte Bayern wenigstens materiell seine Vorstellung des Länderrates als eines Staatsvertrages zwischen voll souveränen Staaten durch. Diese staatsrechtliche Sicht untermauerte Hoegner mit der Benennung eines ehemaligen Diplomaten zum bayerischen Bevollmächtigten beim Länderrat und der Ausgestaltung dessen Amtes gleich einer Gesandtschaft. Diese defensive Politik behielt Hoegner auch bei, als die Besatzungsmacht immer stärkeren Druck auf die Ministerpräsidenten zur Kompetenzweiterung des Länderrates ausübte.

Einer Ausweitung der Länderratbefugnisse stimmte das Land Bayern erst zu, als sicher gestellt war, daß dem Rat der Ministerpräsidenten als Entscheidungsorgan des „Staatsvertrages“ die Zügel nicht entglitten. Allerdings konnte Hoegner letztlich nicht verhindern, daß die anwachsende Länderratbürokratie unter Generalsekretär Erich Rossmann an Eigengewicht gewann und Präjudizien schuf, die erste, wenn auch kleine Löcher in die Eigenstaatspolitik der bayerischen Staatsregierung bohrte.

In die Zeit des Ausbaues der Länderratsorganisation fielen die ersten Kontakte zwischen dem Länderrat und den entsprechenden Organen der britischen Zone. Auch hier verhielt sich Hoegner stark defensiv, beteiligte sich kaum an den Gesprächen und blockierte bewußt jede Regung, als könne der Länderrat aus eigener Machtvollkommenheit bizonale Gespräche führen. Die volle Verantwortlichkeit jedes Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone für sein Land bei jeder sich bietenden Gelegenheit herauszustreichen, damit konterte der bayerische Ministerpräsident alle Versuche, die amerikanische Zone mit einer Stimme sprechen zu lassen. Dabei beobachtete er mit Befriedigung die Attraktion, die das Organ des Länderrates auf die Abgesandten der zentralistisch verwalteten britischen Zone ausübte. Denn in der britischen Zone und ihren Zentralorganen lag der große Gegner für Bayerns eigenstaatlichen Machtanspruch.

2. DIE BIZONE

Auf der 11. Tagung des Länderrates am 6. August 1946 verkündete General Clay den Ministerpräsidenten, daß Amerikaner und Briten eine wirtschaftliche Verschmelzung ihrer beiden Zonen vereinbart hätten.¹⁸⁶⁾ Damit wurde zur Gewißheit, womit die Ministerpräsidenten bereits seit Juli gerechnet,¹⁸⁷⁾ den Zeitpunkt des Ereignisses aber offenbar unterschätzt hatten.¹⁸⁸⁾ Im August und September 1946 entwickelte der Länderrat der amerikanischen Zone hektische Aktivitäten, nachdem General Draper in einer die Clay'schen Absichten erläuternden Rede vor dem Länderrats-Direktorium sehr zur Eile gedrängt hatte.¹⁸⁹⁾ In der Diskussion im Anschluß an seine Rede verwies General Draper die alleinige Verantwortung für die Gestaltung des wirtschaftlichen Zusammenschlusses in die Hände der Ministerpräsidenten und des Länderrates, wobei er betonte, daß der Län-

derratt als Organ und in seiner Aufgabenstellung von dem beabsichtigten Zonenzusammenschluß nicht berührt werden.¹⁹⁰⁾

Mit der amerikanisch-britischen Initiative änderte sich für Bayern die bizonale Grundlage entscheidend. Zurückhaltung konnte sich das Land jetzt nicht mehr leisten. Bayern mußte aus seiner außenpolitischen Reserve treten, schneller und intensiver, als die Staatsregierung sich dies vorgestellt hatte.¹⁹¹⁾

Bisher hatte Bayern staatsrechtlich eine Politik verfochten, die sich grundsätzlicher Auseinandersetzungen mit den Partnerländern im Länderrat enthielt, in der Praxis dafür Sorge trug, daß bei technischer Zusammenarbeit der Weg für die Ziele der bayerischen Eigenstaatlichkeit nicht verbaut wurde. Das Einstimmigkeitsprinzip im Länderrat der US-Zone war dafür ein geeignetes Instrument gewesen. In zähen Verhandlungen um den Ausbau der Länderrat-Organisation hatte es Bayern verstanden, das Veto-Recht in der Ministerpräsidentenversammlung als entscheidendes Kriterium bei aller technischen Perfektionierung des Ausbaues zu erhalten. Auf staatsrechtliche Impulse innerhalb des Länderrates hatte Bayern nicht reagiert,¹⁹²⁾ entsprechende euphorische Äußerungen während der ersten bizonalen Gespräche blockte Bayerns Ministerpräsident Hoegner ab.

Jetzt wurde Bayern unter massivem Zeitdruck in Verhandlungen mit der britischen Zone gezwungen, zum Aufbau von wirtschaftlichen Verwaltungen, die, das war der bayerischen Regierung klar, präjudizierende Folgen für einen künftigen Reichsaufbau hatten.¹⁹³⁾

Die Verhandlungen mit den Vertretern der britischen Zone wurden zu Auseinandersetzungen um die staatsrechtliche Struktur des künftigen Reiches. Dabei stieß Bayern auf verfassungspolitische Vorstellungen, die seinen eigenen grundsätzlich widersprachen und auf einen Gegner, der sehr erst genommen werden mußte.

Bisher war die bayerische Politik sehr folgerichtig und klar, denn innerhalb der US-Zone ging es „lediglich“ um den Ausbau der Eigenstaatsideologie der Gouvernements, während der Wille zu Deutschland, die deutsche Komponente der bayerischen Politik, sich mit platonischen Äußerungen zufrieden geben konnte. Nun wurde der Wille zu Deutschland auf die Probe gestellt und Bayern mußte dafür kämpfen gegen den mächtigen „außenpolitischen“ Druck der Parteigänger eines starken Deutschlands, eigenstaatliche und gesamtdeutsche Zielsetzung zu einem befriedigenden Kompromiß zu vereinen.

2.1. Die Ausgangslage in der US-Zone

Hier erscheint es angezeigt, die staatsrechtlichen Präferenzen innerhalb der US-Zone abzuklären, denn Bayern brauchte für die kommenden Auseinandersetzungen Verbündete, die es zunächst nur im Länderrat finden konnte. Die staatsrechtliche Abstinenz Bayerns im Länderrat hatte technisch-praktikable Kompromisse zustande gebracht, die eine Übereinstimmung der Länder in verfassungspolitischer Hinsicht nur vorgetäuscht hatte. Hinter den Kulissen brodelten die staatsrechtlichen Differenzen nur umso heftiger.

Dreh- und Angelpunkt der staatsrechtlichen Schwierigkeiten innerhalb des sogenannten „föderalistischen Lagers“ war die differente Beurteilung des Tages der deutschen Kapitulation.

Das Land Bayern ging von der These aus, daß das Reich erloschen sei,¹⁹⁴⁾ alle abgegebenen Souveränitätsrechte wieder auf die ursprünglichen Träger, die Länder zurückgefallen seien. Ein neues Reich und eine neue Verfassung könne also nur auf dem Verhandlungswege zwischen den Hoheitsträgern, den Ländern, vereinbart werden.

Reinhold Maier, der Ministerpräsident von Württemberg/Baden, beharrte auf seinem Standpunkt, das Reich sei nach wie vor existent, so daß die Länder die Reichsrechte nur stellvertretend wahrnehmen würden.¹⁹⁵⁾

Bezüglich des Länderrates bedeutete diese Ansicht Maiers, daß er nicht – wie Bayern – den Länderrat als Staatsvertrag zwischen souveränen Staaten ansah, sondern ihm den Status einer Vorform der wieder zu errichtenden Reichsgewalt zubilligen wollte.¹⁹⁶⁾

Für die bizonalen Ämter galten dieselben Grundsätze. Obwohl sich erwies, daß Maier der beste Verbündete Bayerns in den bizonalen Verhandlungen war, konnte der Kompromiß, der Bayern und Württemberg auf eine gemeinsame Linie festlegte, nur bis zu einem gewissen Punkt halten.

Auch in der Bizone sah Maier eine legitime Vorform des Reiches, der nur verwaltete Rechte abgetreten werden mußten, während Hoegner die bizonalen Organe – jedenfalls der ersten Phase – nur als Hilfskonstruktion zur Behebung wirtschaftlicher Schwierigkeiten betrachtete.

Das Land Hessen galt in bayerischen Augen als unsicherer Parteigänger. Geiler pochte oft auf die Souveränität seines Landes, war aber immer wieder nur zu leicht bereit auf Grund „wirtschaftlicher Sachzwänge“ Konzessionen mit erheblichen staatsrechtlichen Konsequenzen zuzugestehen.

Hessen war für die bayerische Staatsregierung ein Land, das nach der Bildung von Bayern und Württemberg/Baden aus dem restlichen Territorium der amerikanischen Besatzungszone künstlich gebildet worden war.¹⁹⁷⁾ Damit wurde Hessen in die Reihe der Länder eingereiht, die aus dem ehemaligen Preußen in der britischen Zone 1947 künstlich geschaffen wurden.¹⁹⁸⁾

Es scheint aus den Akten, als habe Hessen versucht, zwischen Bayern und Württemberg zu vermitteln, schlug sich bei den Auseinandersetzungen im Länderrat aber meist auf die Seite Maiers,¹⁹⁹⁾ dessen staatsrechtlichen Vorstellungen es sich verbunden fühlte.

Jedenfalls schien sich in Hessen ein Prozeß anzubahnen, auf dessen erhoffte Zwangsläufigkeit Bayern auch für die britische Zone baute: Hessen war auf dem Wege zur staatlichen Traditionsbildung, die ein eigenstaatliches Staatsgefühl zu produzieren schien und ein Zusammenspiel zwischen Bayern und Hessen auf bizonaler Ebene begünstigen konnte.

Mit wachsender Aufgabenstellung im Frühjahr 1946 hatte die zonale Länderrats-Verwaltung unter Generalsekretär Rossmann an zonalem Selbstbewußtsein gewonnen und war als Machtfaktor innerhalb des politischen Gefüges der US-Zone nicht zu übersehen. Selbstverständlich neigte die Zonenbürokratie als Gegenposition zu den Ländern einem reichsgebundenen Standort zu. Generalsekretär Rossmann selbst agierte sehr zurückhaltend, da er sein Amt in der Schußlinie Bayerns wußte,²⁰⁰⁾ doch Dietrich, der Sonderbeauftragte für Ernährung und Landwirtschaft, drückte die Meinung der Länderrat-Bürokratie sehr deutlich aus. Er sah im Länderrat „die Keimzelle zur Wiedererstellung eines deutschen Staates und Reiches“.²⁰¹⁾

Die standhafte Weigerung Hoegners, dem Generalsekretariat Entscheidungskompetenzen übertragen zu lassen, hatte eigenes zonales Denken der Länderrats-Verwaltung stark behindert und dem Ausbau einer eigenständigen Machtposition einen Riegel vorgeschoben. In der Bizone konnte sich die US-zonale Verwaltung an Machtfülle nicht mit den britischen Zentralverwaltungen messen. So schwenkte Rossmann ganz auf die Linie der Länder der US-Zone ein, die allein der zonalen Verwaltung den Einfluß erhalten konnte und ihr die Existenz gegen die britische Übermacht sicherte.

Die entscheidende Potenz innerhalb des süddeutschen Machtgebildes war die amerikanische Militärregierung. Mit ihr mußte die bayerische Staatsregierung ins Reine kommen, um eine Aussicht bewahren zu können, ihre politische Zielsetzung durchzusetzen.

Es gibt keine direkten Hinweise darauf, wie Bayern das Verhältnis zwischen der Besatzungsmacht und dem erloschenen Reich gedacht hat. Das Argument von der vollen Souveränität Bayerns jedenfalls stand unverrückbar fest, unbeschadet der materiellen Hoheitsrechte der Amerikaner. Die bayerische Sicht der Besatzungsmacht scheint zwei Seiten getragen zu haben.

Die Besatzungsrechte betrachtete man als notwendiges Übel, das sich eines Tages von selbst erledigen würde. Bis dahin trug die Militärregierung ihren großen Teil an Lasten, die aus den Kriegsfolgen für Deutschland resultierten und war zur Hilfe verpflichtet.²⁰²⁾

Die Föderalismus = Demokratie-Formel zielte mit ihrer zukunftsorientierten Komponente auf die föderalistisch-demokratische Ausgestaltung eines neuen Reiches. Zugleich aber war die Formel auch in die Vergangenheit gerichtet und sollte den Beweis führen, daß Bayern als föderalistisch (= demokratisch) gesinnter Staat dem zentralistischen und damit antidemokratischen preußischen Machtstreben unterlegen und wider Willen in den kriegsrischen Machtstaat Preußen eingegliedert worden war. So gesehen aber erscheinen die föderalistisch gesonnenen und demokratischen Amerikaner als Befreier. Als Befreier nicht nur vom Joch der zentralistischen und ländermordenden Tyrannei, sondern auch als Bundesgenosse und Wegbereiter für eine föderalistische = demokratische Zukunft. Eine Identifizierung der politischen Ziele, deren Interpretation durch die amerikanische Besatzungspolitik bis Anfang 1947 unterstrichen wurde.

Zu den Existenztheorien über das Reich äußerte sich die amerikanische Militärregierung nicht konkret. In dem Genehmigungsschreiben Clays zur bayerischen Verfassung²⁰³⁾ allerdings entzog der Militärgouverneur dem absoluten bayerischen Souveränitätsanspruch ein wesentlich politische Grundlage, als er die Freiwilligkeit eines bayerischen Bundesbeitritts ablehnte.²⁰⁴⁾

Hier bekam die bayerische Staatsregierung eine erste Ahnung davon, daß sich amerikanisches Verständnis von Föderalismus von allen deutschen Spielkarten doch erheblich unterschied, ein Eindruck, der sich durch die Politik der Militärregierung im Jahre 1947 verfestigen sollte. 1946 schien die Militärregierung noch fest auf bayerischer Seite zu stehen, als Pollock die bayerische Einstellung zum Stuttgarter Länderrat unterstützte.²⁰⁵⁾

2.1.1. Ein föderalistisches Bündnis?

Wie sich in den ersten – informellen – bizonalen Gesprächen auch praktisch zeigte, herrschte keine Einigkeit zwischen den Ländern der US-Zone in den staatsrechtlichen Grundpositionen.

Zu Beginn der Verhandlungen zu den bizonalen Wirtschaftsverwaltungen kann also kein geschlossenes, süddeutsches „föderalistisches Lager“ angenommen werden. Die Differenzen in den verfassungspolitischen Vorstellungen waren zu tiefgreifend. Die Weigerung Bayerns, dem Länderrat als Organ ein außenpolitisches Mandat zuzuerkennen, deutet an, daß die Regierung Hoegner bizonale Verhandlungen von der Basis der Länder her führen wollte, daß also eine Übereinkunft mit der britischen Zone den Charakter eines Staatsvertrages tragen sollte.²⁰⁶⁾

Dabei war die bayerische Staatsregierung nicht so vermessen, einzugestehen, daß Verbündete notwendig waren, um gegen die geballte Macht der britischen Zentralverwaltungen bestehen zu können. Verbündete aber boten sich zunächst nur innerhalb der amerikanischen Zone an. Dabei mußte es aber darauf ankommen, eine Möglichkeit zu finden, die in der Zusammenarbeit im Länderrat die strittigen Grundpositionen auszuklammern oder sie unmerklich zu integrieren. Dazu bot sich Gelegenheit, die sich in den ersten Gesprächen zwischen Politikern beider Zonen herauskristallisiert hatte. Das Länderrat-Modell der amerikanischen Zone wirkte auf verschiedene Politiker der britischen Zone sehr attraktiv.

Anziehen deswegen, weil die staatsrechtliche Entwicklung der amerikanischen Zone derjenigen der britischen Zone weit vorausgeeilt war.²⁰⁷⁾

Lehr und Kopf, die beiden wichtigsten Gesprächspartner der amerikanischen Zone im Vorfeld der Bizonenverhandlungen, sahen die Möglichkeit zu größerer politischer Freiheit der Deutschen der britischen Zone in der Zerschlagung Preußens und der Gründung von Ländern, ähnlich denen der amerikanischen Zone.²⁰⁸⁾

Geiler, der hessische Ministerpräsident, griff das Interesse der Herren aus der britischen Zone bereitwillig auf und propagierte – ganz im Gefühl der staatsrechtlichen Überlegenheit der amerikanischen Zone – die Bildung eines Länderrates auch für die britische Zone, der dann, gemäß seines Vorschlages vom Februar 1946, zu einem „Überländerrat“ mit dem amerikanischen Besatzungsgebiet verschweißt werden sollte.²⁰⁹⁾ Maier schloß sich dem Geilerschen Vorschlag an.²¹⁰⁾ und Kopf und Lehr griffen ihn begierig auf, denn eine fruchtbare Zusammenarbeit konnten sich die Gesprächspartner nur auf gemeinsamer organisatorischer Basis vorstellen.²¹¹⁾

Aus verschiedenen Gründen waren Lehr und Kopf „glühende Anhänger“ des Länderrat-Gedankens.²¹²⁾ Dies konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die britische Zone in der Beurteilung des Länderrat-Modells gespalten war. Die Gegner des Länderrates saßen vor allem im neu gebildeten Zonenbeirat.

Die einheitliche Entwicklung der politischen Parteien in der britischen Zone war wesentlich weiter gediehen als in der amerikanischen. Der Machtanspruch der Parteien wehrte sich gegen die beherrschende Stellung der Ministerpräsidenten in der amerikanischen Zone. In vorderster Front stand dabei Kurt Schumacher, der Chef der SPD, der in zweifacher Hinsicht sich an der Länderkonstruktion der amerikanischen Zone stieß. Einmal hielt er die politischen Parteien für die legitimen Interessenvertreter des Volkes und sprach deshalb den Ministerpräsidenten die Berechtigung ab, als Sprachrohr für die Wünsche und die Meinung des Volkes aufzutreten. Der andere Grund resultierte aus dem Selbstverständnis der SPD als zentrale gesamtdeutsche politische Vertretung der Arbeiterschaft. Am 21./22.4.1946 fand der Vereinigungsparteitag statt, der unter russischem Diktat SPD und KPD zur SED verschmolz und der SPD ein Verbot der politischen Arbeit in der russischen Zone eintrug. Schumacher konnte nicht dulden, daß die Partei noch weiter geschwächt würde. Und dies geschah in Bayern, der stärksten Potenz im süddeutschen Länderrat. Denn Wilhelm Hoegner, der sozialdemokratische bayerische Ministerpräsident, betrieb im Frühjahr 1946 die Zusammenfassung der bisher vor der Militärregierung erlaubten Kreisorganisationen zu einem bayerischen Landesverband der SPD, der weitgehend unabhängig von der Parteizentrale sei und nur lockere Zusammenarbeit halten sollte.²¹³⁾

Adenauer hatte ähnliche Probleme wie Schumacher zu bewältigen²¹⁴⁾, so daß ihre Pläne hier kongruent verliefen.

Die Vertreter der Sachbereiche, also der an Macht gewinnenden Zentralverwaltungen der britischen Zone waren aus ihrem Selbstverständnis heraus ebenfalls Gegner eines Länderrats-Modells für ihre Zone. Die Gewerkschaften gesellten sich hinzu, seit sie in ihrem Bielefelder Entschluß vom August 1946 einen zentralistischen Gewerkschaftsaufbau gefordert hatten.²¹⁵⁾

Rechnet man die Provinzialchefs derjenigen Länder hinzu, deren Gebiete von einer Ländergründung aufgelöst werden würden,²¹⁶⁾ so ergab sich in dem von Lehr und Kopf abgelehnten Zonenbeirat²¹⁷⁾ eine große Mehrheit von Politikern, die das Länderrat-Modell für die britische Zone ablehnten.

Dies war deshalb so bedeutsam, als sich die britische Zone zunehmend in die Richtung eines zentralistischen Aufbaues entwickelte, fort vom Modell der US-Zone.²¹⁸⁾ Ihren Ausdruck fand die Zentralisierung im wachsenden exekutiven Machtzuwachs der zonalen Zentralverwaltungen, die zum eigentlichen deutschen Machtträger wurden und den Zonenbeirat dabei weit hinter sich ließen.

Angesichts dieser Lage war die bayerische Politik in der entstehenden Bizone dreigeteilt. Nachdem eine staatsrechtliche Angleichung der beiden Zonen nach dem Muster der eigenen nicht erreichbar war, blieb in den Verhandlungen zu den bizonalen Abkommen der verfassungspolitische Aspekt ausgeklammert. Bayern ging nach dem bereits bewährten Rezept von Staatsvertragsverhandlungen vor. Unter diesem außenpolitischen Aspekt blieb der Stuttgarter Länderrat ohne Berücksichtigung.

Mit der Mehrheit der Widerstände aus der britischen Zone allerdings wurde der Länderrat in anderer Hinsicht zum wichtigsten Instrument der bayerischen Außenpolitik. Die Zusammenkünfte des Länderrat-Direktoriums und die Beratungen der Ministerpräsidenten selbst wurden immer mehr zu einem Forum, auf dem Bayern versuchte, die Politik Bayerns mit der der anderen beiden Länder abzustimmen, um einen gemeinsamen Standpunkt der Länder der US-Zone gegenüber den britischen Verhandlungspartnern herzustellen. Der Länderrat wurde so auch zu einem außenpolitischen Koordinierungsorgan der US-Zone. Für die bayerische Regierung ging es darum, in den täglichen Fragen der praktischen Politik kein verfassungspolitisches Terrain aufzugeben, möglichst selbst die täglichen Entscheidungen auf die eigenen staatsrechtlichen Vorstellungen zu trimmen.

Im Länderrat versuchte Bayern in den praktischen Erfordernissen der bizonalen Verhandlungen ein geschlossenes Meinungsbild der süddeutschen Länder herzustellen, was angesichts der geschlossenen Front der britischen Zentralverwaltungen auch Hessen und Württemberg/Baden gelegen kam. Den Zentralverwaltungen der britischen Zone sollten als Verhandlungspartner drei souveräne Länder gegenüberstehen, die allerdings die gleichen Verhandlungspositionen bezogen hatten. Die gemeinsame Marschrichtung der Länder der US-Zone war erforderlich, um sich behaupten zu können. Zugleich aber demonstrierte die Einigkeit dreier souveräner Länder, die sich ohne Zwang auf dem Verhandlungswege abgestimmt hatten, auch ohne lautes verfassungspolitisches Getöse, daß das Modell des Länderrates auch auf staatsrechtlichem Gebiet absolut tragfähig für einen künftigen größeren Zusammenschluß war.

Auf einer dritten Ebene über Bizone und Länderrat konnte Bayern sich nicht mehr leisten, der staatsrechtlichen Diskussion zuzusehen. Bayern schaltete sich aktiv in die Auseinandersetzungen ein, blieb allerdings insofern seiner Überzeugung treu, als es seine eigenen staatsrechtlichen Pläne nicht offensiv zur Geltung brachte, sondern Vorschläge, die sich, möglicherweise nur in Teilbereichen, mit seinen eigenen Absichten deckten, unterstützte und voranzutreiben suchte. In diesem Bereich gehören auch die Versuche der bayerischen Staatsregierung, in der britischen Zone alle Pläne zu stützen, die einer föderalistischen Vorentscheidung dienlich sein konnten. Auch dabei versicherte sich die Staatsregierung wenn immer möglich der Zustimmung der Kollegen im Länderrat.

2.1.2. Parlamentarisierung der Länder und des Länderrates

Alle Versuche einer gemeinsamen Politik der Ministerpräsidenten der US-Zone wurden von dem Problem überschattet, das die kommenden Landtags-Wahlen für das Gefüge des Länderrates aufwarfen. Im direkten Vergleich mit der Bizone bildeten die Verabschiedungen der Verfassungen und die darauf folgende parlamentarische Verankerung der Staatsregierungen in Wahlen auf Landesebene ein nicht zu unterschätzendes Argumentationsplus. Die Attraktion des staatsrechtlichen Modells der amerikanischen Zone mußte auf die britische Zone noch stärker werden.²¹⁹⁾

Und doch warfen die Landtags-Wahlen eine ganze Reihe Fragen auf und stellten vor allem Bayern vor viele Unwägbarkeiten. Die parlamentarische Verantwortung des Ministerpräsidenten mußte auf der einen Seite den Vorwurf der Parteien aus der britischen Zone entkräften, die diktatorischen Vollmachten der von der Militärregierung, Militärgouverneur ernannten Ministerpräsidenten seien undemokratisch,²²⁰⁾ doch war es unzweifelhaft, daß

in den gewählten Landtagen die Parteipolitik ihren Einzug hielt und dabei schien die Gefahr gegeben, daß die besser organisierten Parteiformationen der britischen Zone maßgeblichen Einfluß auf die Parteien der US-Zone erhielten, die bisher im politischen Alltag nur wenig Einfluß hatten und nach Beteiligung an der Macht suchten. Hoegner konnte zudem sicher sein, daß er als Verlierer aus der Landtagswahl hervorgehen würde, ein anderer das Steuer der bayerischen Politik in die Hand nehmen würde. Und es sah lange so aus im Herbst 1946, als würde Joseph Müller, der Landesvorsitzende der CSU, das Rennen machen.

Neben der außenpolitisch brisanten Situation spitzte sich auch die innenpolitische Lage in Bayern zu. Die Verfassungsberatungen waren zum Abschluß gelangt, nicht ganz im Sinne bayerischen Eigenstaatsdenkens. Müller und die SPD hatten den Staatspräsidenten zu Fall gebracht und es bedurfte großer Anstrengungen Hoegners, die Kontinuität der gouvernementalen Regierungspolitik auch über den Wahltag hinaus aufrecht zu erhalten. In schwierigen Verhandlungen wurde eine Große Koalition unter dem Kompromisskandidaten Hans Ehard gebildet, die den Vorrang bayerischer Eigenstaatspolitik festschrieb und die Gefahr gesamtdeutscher Parteipolitik auf der Bühne des bayerischen Landtages wenigstens vorläufig bannte. Hans Ehards bizonale Politik fügte sich nahtlos in die Außenpolitik seines Vorgängers ein, die handelnden Politiker Bayerns blieben auch nach der Wahl die Gouvernementalen.

Nach der bayerischen Länderrats-Theorie spielte es in außenpolitischer Hinsicht eigentlich keine Rolle, was die Landtagswahlen in den anderen Ländern der US-Zone erbrachten, doch mußte die bayerische Staatsregierung sehr froh darüber sein, daß Ministerpräsident Maier auch nach den Landtagswahlen die Politik Württemberg/Badens bestimmte und somit eine politische Kontinuität des potentiellen Hauptverbündeten erhalten blieb.

Insgesamt haben sich in der US-Zone die politischen Positionen durch die Landtagswahlen nur unwesentlich verschoben, sodaß bezüglich der Bizone zunächst kein Bruch feststellbar ist. Langfristig allerdings legte die Parlamentarisierung und der damit wachsende Einfluß der politischen Parteien den Keim zum Zerfall der gouvernementalen Front in Bayern und zur Niederlage der eigenstaatlichen Politik des Landes.

Um den „Vorsprung an Demokratie“ gegenüber der britischen Zone aufrecht erhalten zu können, fühlten sich die Ministerpräsidenten genötigt, auch den Länderrat parlamentarisch zu untermauern.²²¹⁾

Die bayerische Zustimmung zu diesem Vorhaben läßt erkennen, daß die Haltung der Staatsregierung im Hinblick auf den Länderrat modifiziert wurde. Das „außenpolitische“ Koordinierungsorgan Länderrat gegen einen gemeinsamen „zentralistischen“ Gegner wurde immer bedeutsamer und Bayern war bereit, Zugeständnisse zu machen, um eine gemeinsame Basis herzustellen. Ohne grundsätzliche Positionen aufzugeben konzipierte Ministerpräsident Ehard eine Politik der Parlamentarisierung, die er auch im bizonalen Rahmen bis zur zweiten Umbildung der Frankfurter Organe hartnäckig verfolgte und die dem eigenstaatlichen Bayern die Gewähr gab, den Einfluß der politischen Parteien in den parlamentarischen Gremien so begrenzt wie möglich zu halten, die Fäden der politischen Verantwortung nicht aus den Händen der Ministerpräsidenten zu geben: Parlamentarier, abgeordnet aus den Landtagen, die nach Ländern abzustimmen hatten und je eine Länderstimme abgaben, die nur beratendes Gewicht besaß.

Über die Form des Einbaues der Landtage in den Länderrat konnte man sich schnell einigen. Das Direktorium legte vier Lösungsvorschläge vor.²²²⁾ Die Ministerpräsidenten entschieden sich dafür, neben dem Direktorium einen Ausschuß aus Volksvertretern zu bilden.²²³⁾

Schwierig einigen konnten sich die drei Ministerpräsidenten (und der Senatspräsident von Bremen) jedoch über die Zahl der von den einzelnen Landtagen zu entsendenden parlamentarischen Vertretern. Der Länderratsitzung vom 4.2.1947 lag ein Vorschlag Bayerns vor, nach dem jedes Land der US-Zone 7 Vertreter, Bremen 3 Vertreter aus den Landtagen

enstenden solle.²²⁴⁾ Tags zuvor waren die Landtagspräsidenten zusammengekommen und hatten ein Zahlenverhältnis vereinbart, das sich in groben Zügen an der Bevölkerungszahl der Länder der US-Zone orientierte.²²⁵⁾ In der Länderratssitzung vom 4.2.1947 stellte sich der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard hinter den Vorschlag der Landtagspräsidenten, während Meier und Stock, der neu gewählte Ministerpräsident von Hessen, diesen ablehnten. In der Debatte um die beiden Vorschläge wurde die eigentlich staatsrechtliche Funktion der „Parlamentarisierung“ deutlich.

Maier betonte, daß man „dem Länderrat-Prinzip nicht in entscheidender Stunde untreu“ werden dürfe, um „dadurch dem föderativen Gedanken zu schaden“.²²⁶⁾ Ehard verteidigte seine Ansicht sehr schwach.

Er stellte fest, daß der „Kompromißvorschlag der drei Landtagspräsidenten... schon eine starke Konzession sei, da Bayern ja mehr als die Hälfte der Zonenbevölkerung beherberge“, und gab sich dann eine Blöße, als er führte, „daß in absehbarer Zeit ein Zusammenschluß des Parlamentarischen Rates mit dem Zonenbeirat zu erwarten sei zu einem gemeinsamen Deutschen Länderparlaments-Ausschuß. Hier müsse dann das bevölkerungsmäßige Schwergewicht der Länder berücksichtigt werden“.²²⁷⁾

An einen solchen gemeinsamen Parlamentausschuß der Bizone war weder zu dieser Zeit noch später zu denken und Bayern hätte sich gegen eine solche Einrichtung bei der staatsrechtlichen Struktur der britischen Zone und der politischen Ohnmacht des Zonenbeirates heftig gewehrt, was aus der weiteren Politik Bayerns eindeutig hervorgeht. Hinter dieser Ansicht Ehards konnte nur entweder die anfängliche Unsicherheit des frisch gewählten und unerfahrenen Ministerpräsidenten stecken gegenüber der bayerischen Außenpolitik, oder das Selbstbewußtsein eines starken Landtagspräsidenten, der die Verantwortung der Volksvertretung im Länderrat durchsetzen wollte und dabei zu dieser Zeit mit dem Kompromißkandidaten Ehard, der noch nicht auf sichere Mehrheiten bauen konnte, leichtes Spiel hatte.

Eine weitere Möglichkeit der Interpretation kann darin gesehen werden, daß der bayerische Ministerpräsident, der in seinem Stellvertreter Wilhelm Hoegner einen länderraterfahrenen Berater besaß, eingedenk der Tatsache, daß der Parlamentarische Rat ein reines Informationsorgan sein sollte²²⁸⁾ und das Direktorium bereits zur Ansicht gekommen war, der Parlamentarische Rat dürfe, ebenso wie der Länderrat selbst, nur einstimmige Entscheidungen treffen,²²⁹⁾ nur ein demonstratives Mal der bayerischen Dominanz über den Länderrat setzen wollte. Denn durch diese Tatsachen war die Frage des Stimmverhältnisses zu einem akademischen Exkurs reduziert.

Auf die eben erwähnte Argumentation Ehards bezüglich der Bizone antwortete Ministerpräsident Stock von Hessen, „Bayern möge nicht durch sein Beharren auf einer Stimmvertretung entsprechend der Bevölkerungszahl den parteimäßigen Aufbau des Zonenbeirates, den die US-Zone ablehnt, auf letztere übertragen.“ Und übereinstimmend erklärten Hessen und Württemberg/Baden, „daß gerade durch den Parlamentarischen Rat der Umbau des Zonenbeirates in einer uns wünschenswerten Richtung gefördert werden solle und daß wir nicht auf das Partei- und Zahlenschema des Zonenbeirates verfallen dürften. Der Standpunkt der Parteivertretung in bestimmten Stärkegruppen müsse aufgegeben werden und nur die Länder sollten in dem Parlamentarischen Rat sich gruppieren (sic.).“²³⁰⁾ Ehard ließ sich überzeugen und stimmte dem ursprünglichen bayerischen Vorschlag zu.²³¹⁾ Auf der Sitzung des Länderrates vom 11.3.1947 wurde der Parlamentarische Rat offiziell abgesegnet. Die Bestimmungen, daß jedes Land über eine Stimme verfüge und Beschlußfassung nur einstimmig zu geschehen habe, schaltete den Einfluß der politischen Parteien vollständig aus, zementierte das föderalistische Konzept des Länderrates und leistete der weiteren bayerischen Eigenstaatspolitik Vorschub.²³²⁾ Der außenpolitische Aspekt des Einbaus eines Parlamentarischen Rates in den Länderrat stand auf sehr wackeligen Beinen.²³³⁾

Die Beratungs- und Informationsfunktion der Vertreter der demokratisch gewählten Landtage war nicht geeignet, den demokratischen Anspruch des Länderrates mehr als nur auf der Schauseite zu untermauern. Sinnvoll war diese außenpolitische Demonstration allenfalls im Hinblick auf die Versuche des Länderrates, eine gemeinsame Verfassungspolitik zu stärken und im Zusammenhang mit dem Vorschlag Walter Strauß' über die Bildung eines Deutschen Volksrates auf der Bremer Konferenz, der zum gemeinsamen Länderrats-Vorschlag wurde.

Weit wichtiger war die innenpolitische Funktion des Parlamentarischen Rates für die Ministerpräsidenten der US-Zone.

Mit dem Zusammentreten der demokratisch legitimierten Landtage erlosch automatisch das legislative Recht der Ministerpräsidenten, das sie bisher durch Vollmacht der amerikanischen Militärregierung ausgeübt hatten. Aufgrund ihrer diktatorischen Vollmachten und ihrer alleinigen Verantwortung gegenüber der Militärregierung konnten sie bisher alle Gesetze ob für das Land oder zoneneinheitlich erlassen. Dies änderte sich mit dem Aufbau einer Legislative und wurde zugleich komplizierter durch das Anlaufen der Bizonenorganisation am 1.1.1947. Für die Verabschiedung von Gesetzen waren nun grundsätzlich die Landtage zuständig, während die Ministerpräsidenten ihre eigentliche Funktion, die Exekutive, reduziert wurden. Das Verhältnis der Landtage zu den zonalen und bizonalen Organisationen war sehr schwierig. Denn, ein zonal oder bizonal zu erlassendes Gesetz mußte zwangsläufig in die grundsätzlich omnipotente legislative Zuständigkeit der Landtage eingreifen. Am 8. Januar 1947 hielt General Clay vor dem Länderrat eine Rede, in der er zu den aufgeworfenen Problemen Stellung nahm.²³⁴⁾ Die verschiedenen Berichte und Anmerkungen von deutscher Seite zur Rede Clays zeigten, wie bedeutsam seine Ausführungen für die deutschen Politiker waren.²³⁵⁾

Der amerikanische Militärgouverneur ordnete in seinen Ausführungen Gesetze, die zweifellos frei der Landeszuständigkeit unterstehen und damit in die alleinige Verantwortung der Landtage gehörten; zur Landtag-Zuständigkeit aber gehören auch Gesetze, die zonal über den Länderrat koordiniert werden sollen. Gesetze, deren Erlaß zonal einheitlich geregelt werden soll, seien der Verantwortung der Landtage entzogen. In diesem Bereich stellte Clay also das Gesetzgebungsrecht der Ministerpräsidenten wieder her, wobei er den Ministerpräsidenten noch das Prüfungsrecht übertrug, die Notwendigkeiten zwischen Landes-, zonaler- und bizonaler Gesetzgebung abzuwägen.²³⁶⁾

Der für die Ministerpräsidenten entscheidende Punkt der Rede Clays aber war, daß er keine genauen Verhaltensnormen fixierte, sondern den deutschen Politikern überließ, die Grenzen selbst zu ziehen, wobei er betonte, daß er die „Reichsgesetzgebung“ möglichst eng begrenzt wissen wollte. Clay suchte einen praktikablen Weg, Landes-, Zonen- und Bizongesetzgebung zu kombinieren, um einen möglichst reibungslosen Ablauf der Verwaltungsmaschinerie zu gewährleisten, überließ die Ministerpräsidenten dann ihren verfassungsrechtlichen Problemen.²³⁷⁾

Mit dem Einbau der Landtage in den Länderrat hofften die Ministerpräsidenten, die Volksvertretungen, deren Rechte durch die zonale Gesetzgebungsvollmacht der Ministerpräsidenten stark beschnitten wurden, gefügiger und verständnisvoller zu machen.²³⁸⁾

Bayern versuchte dies verstärkt dadurch zu erreichen, als es einen 21-köpfigen Landtagsausschuß für zonale und bizonale Fragen einrichtete, aus dessen Mitte die Mitglieder des Parlamentarischen Rates des Länderrates genommen wurden. Eine stärkere Verzahnung zwischen Exekutive und Legislative wurde damit erzielt.²³⁹⁾

Innerhalb der bayerischen Regierung wurden verschiedene Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen, wie man dem staatsrechtlichen Dilemma zwischen Ministerpräsidenten, Zone und Landtag begegnen könne.²⁴⁰⁾ Der stellvertretende Ministerpräsident Wilhelm Hoegner schlug vor, alle Gesetze dem Landtag vorzulegen. Wenn der Militärregierung dies

nicht passe, „muß die den Ministerpräsidenten als Besatzungsmacht eine besondere Anweisung erteilen ... Ein solcher Befehl der Besatzungsmacht geht den Bestimmungen der Verfassungen vor“.²⁴¹⁾ Damit wäre das Problem elegant gelöst worden, gleichzeitig die eigenstaatliche Souveränität Bayerns unterstrichen und die demokratische Legitimation gegen die britische Zone aufrecht erhalten worden. Gebhard Seelos, der wußte, daß die Militärregierung von den deutschen Politikern eine konstruktive Mitarbeit in ihrem Sinne erwartete und daß die Amerikaner bereit waren, Druck auszuüben, schlug vor, daß die Landtage stillschweigend die zoneneinheitlichen Gesetze verabschieden sollten, ohne die Verpflichtung dazu in schriftlicher Form einzugestehen, um so die Militärregierung zufrieden zu stellen, aber grundsätzlich ihr Legislativrecht nicht antasten zu lassen.²⁴²⁾

Beide Politiker sahen das eigentliche Problem jedoch nicht so sehr in dem nun nicht exakt trennbaren Zuständigkeitsbereichen von Landtag und Ministerpräsident,²⁴³⁾ sondern in dem Verhältnis zwischen Landes- und Reichsrecht, einem für Bayern außenpolitischen Bereich.

Und dabei kam den Vertretern der Regierung, genau genommen den Außenpolitikern, besondere Bedeutung zu, um die Rechte des Landtages gegen Angriffe von außen zu schützen: „Meines Erachtens wollen es die Amerikaner etwas dem Spiel der föderalistischen und zentralistischen Kräfte überlassen, welche Gesetzgebung dem Reich und welche den Länderstaaten zugewiesen werden soll. Es ist daher von größter Bedeutung, daß die bayerischen Vertreter bei allen Gesetzesberatungen im Länderrat und in den bizonalen Stellen jedesmal eingehend prüfen, ob die vorliegende Angelegenheit nicht jeweils durch die Länderparlamente erledigt werden können.“²⁴⁴⁾

Diese Interpretation der Rede Clays stärkte den Behauptungswillen des bayerischen Eigenstaatsdenkens und legitimierte die Staatsregierung alle Mittel anzuwenden, um eine bizonale Gesetzgebung möglichst stark zu beschneiden. Das demokratische Gesetzgebungsverfahren der süddeutschen Länder gegenüber einer bürokratischen, nicht legitimierten Zentralverwaltung stellte dabei ein nicht zu unterschätzendes Argumentationsplus dar, was die Ministerpräsidenten sogleich dazu benutzten, um eine politische Kontrolle der Zentralverwaltungen durch die gewählten Ministerpräsidenten zu fordern, ein Projekt, das die Überlegenheit der Ministerpräsidenten vor den politischen Parteien festschreiben sollte.

Die Verabschiedung der Verfassung und die Wahl einer Volksvertretung brachten Bayern einen neuen Ministerpräsidenten. Außer anfänglichen Unsicherheiten des noch unerfahrenen Nachfolgers Wilhelm Hoegners in der Leitung der bayerischen Politik änderte sich relativ wenig. Der bayerische Staat war nun konsolidiert, der gouvernementale Anspruch auf volle staatsrechtliche Souveränität zementiert. Ministerpräsident Ehard machte sich nun auf, die bayerische Eigenstaatlichkeit mit dem Willen zu Deutschland zu verbinden. Die Abwehr von Gefahren genügte bei den Ereignissen auf bizonaler Ebene nicht mehr, bayerische Politik mußte offensiv vertreten werden.

Mit den Volksvertretern waren die Parteien ins Parlament ebezogen. Die Parteipolitik gewann in der Bizone an Boden, die Parlamentarisierung der US-Zone konnte nicht ohne Auswirkungen bleiben, die Parteien drängten zueinander nach traditioneller Art, um die richtige Wirtschaftspolitik in der Bizone polarisierte sich das politische Leben in Deutschland.

In Bayern konnte der Weg zur Dominanz der Parteipolitik aufgehalten werden. Der Parteipolitiker Joseph Müller, Landesvorsitzender der CSU und damit Führer einer Partei, die bei den Wahlen die absolute Mehrheit gewonnen hatte, erlitt bei der Wahl zum Ministerpräsidenten eine vernichtende Niederlage. Unter Ehard formierte sich aber nur nominell eine Große Koalition, de facto hatten sich die gouvernementalen Flügel von CSU und SPD verbunden. Schon die Träger dieser Regierungskoalition — Baumgartner, Schlögl, Hundhammer, Hoegner, Pfeiffer, um nur einige zu nennen — lassen erkennen, daß beispiels-

weise auf den Gebieten der Kultur- oder Sozialpolitik zwischen ihnen kaum Gemeinsamkeiten herstellbar waren. Die eigenstaatliche Koalition konnte nur halten, wenn man innenpolitischen Burgfrieden schließen würde und alle Kräfte auf die gemeinsame Basis einer gouvernementalen Außenpolitik warf. Dazu aber mußte die Parteipolitik ausgeschaltet werden. Dies gelang insofern, als sich die Regierung Ehard außenpolitisch auf eine breite, willfährige Mehrheit stützen konnte, die dem Führungskreis der gouvernementalen Regierung sozusagen diktatorisch zu schalten erlaubte. Dies wurde auch dadurch unterstützt, daß der Landtag von einer bayerischen Außenpolitik erwartete, daß er die Rechte der Volksvertretung vor den Gefahren einer Einengung durch Reichsrechte schützte. Dafür wollte man einiges in Kauf nehmen.²⁴⁵⁾ Der Spielraum der Regierung Ehard gegenüber dem eigenen Parlament wurde dadurch enorm groß, die Abgeordneten nahmen das Recht – des ihnen verantwortlichen Ministerpräsidenten – auf Erlaß zoneneinheitlicher Gesetze über den Kopf des Landtags hinweg widerspruchslös hin.

Die Einrichtung eines Landtags-Ausschusses für zonale und bizonale Fragen als außenpolitischer Ausschuß dokumentierte die Ausrichtung der Regierungskoalition, sein geringer Einfluß die untergeordnete Bedeutung des Landtag für die Regierung.

Einen Vorstoß zum organisatorischen Ausbau der außenpolitischen Aktivitäten der bayerischen Regierung, wesentlich bedeutsamer, startete der bayerische Länderrats-Bevollmächtigte, Gebhard Seelos. Der Vorschlag führt zugleich hinein in den bisher weitgehend ausgeklammerten Bereich der Bizone.

Nachdem die Militärregierung beim Zonenzusammenschluß alles vermieden wissen wollte, was einer Regierung für die Bzone gleichkommen konnte, untersagte sie auch jede Form eines Koordinierungsorgans für die auch räumlich dezentralisierten bizonalen Verwaltungsämter. Sei dem 12. Dezember 1946 hatten die fünf Verwaltungsämter eine Chefbesprechung eingerichtet, um sich über kreuzende Beschlüsse abzusprechen.²⁴⁶⁾

„Es ist ganz klar, daß sich die Vorsitzendenkonferenz zwangsläufig mit Fragen beschäftigen wird, die nur einer Gesamtregierung zukommen. Die Macht der Tatsachen geht also über das Verbot der amerikanischen und britischen Militärregierung hinweg, ein gemeinsames Organ zu schaffen.“ Um dieser Entwicklung, die „den föderativen Gedanken aufs schwerste“ treffen würde, zu begegnen, schlug Seelos vor, die Landesdienststelle für den Länderrat auszubauen. Sie war beim Amt des Ministerpräsidenten, also der Staatskanzlei, eingerichtet. Sie sollte für die bizonalen Notwendigkeiten ausgebaut werden, den Schriftverkehr der einzelnen bayerischen Ministerien mit den Verwaltungsämtern auffangen und kanalisieren und dadurch eine innerbayerische Koordinierung der Ministerien in ihrer Bizonenpolitik bewerkstelligen.²⁴⁷⁾

Der Vorschlag des bayerischen Bevollmächtigten, der sich beim Länderrat als Gesandter verstand, lief auf die Errichtung eines bayerischen Außenministeriums hinaus. Damit deckte er sich mit der Absicht der Väter der bayerischen Koalition. Hoegner hatte bei den Koalitionsverhandlungen für sich ein Sonderministerium desselben Zuschnitts verlangt und Pfeiffer hatte als Leiter der Staatskanzlei die Koordinierung der Verfassungsarbeiten und der Außenpolitik übertragen bekommen. Doch erst der offensive Antritt der bayerischen Politik machte die Zusammenfassung notwendig.

In dem Umfang, wie Seelos dieses Amt geplant hat, wurde es nicht errichtet.²⁴⁸⁾ Doch besteht kein Zweifel, daß das Amt des Ministerpräsidenten in der Staatskanzlei in kleinem Maßstab ein Außenministerium bildete. Namen wie Glum, von Herwarth und Herberth von Bittenfeld sprechen für sich. Außen- und Verfassungspolitik Bayerns, die in untrennbarem Zusammenhang standen, wurden hier koordiniert und abgestimmt, Pfeiffer machte sogar Versuche, den Schriftverkehr aller bayerischen Ministerien mit der Bzone über die Staatskanzlei leiten zu lassen. Es kann auch als sicher gelten, daß die bayerische Außenpolitik im wesentlichen hier konzipiert wurde, wofür die Person des Leiters der Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, einem der stärksten Politiker des gouvernementalen Lagers,

bürgt.²⁴⁹⁾ Die Staatskanzlei mit der eingegliederten Landesdienststelle des Ministerpräsidenten war der entscheidende Ort, wo die Fäden der bayerischen Außenpolitik zusammenliefen.²⁵⁰⁾

2.2. Zentralistische Gegner

Das erfolgreiche Experiment des Länderrats, der materielle Druck der amerikanischen Militärregierung und eine nur kümmerlich ausgeprägte Opposition z.B. durch die politischen Parteien, hatten die tatsächlichen Differenzen innerhalb der föderalistisch strukturierten amerikanischen Besatzungszone verdeckt. In dem Moment, als mit dem notwendigen Ausbau des Länderrates die tief sitzenden staatsrechtlichen Unterschiede zwischen den Ländern nach oben geschwemmt zu werden schienen und damit auch erst die Möglichkeit geschaffen wurde, miteinander zu reden und dadurch vielleicht zu einer Annäherung der Standpunkte zu kommen, befahlen die britische und die amerikanische Militärregierung ihren deutschen Gegenspielern, binnen kürzester Frist bizonale Verwaltungsabkommen zu schließen, um die Wirtschaftspolitik beider Zonen zur Übereinstimmung zu bringen. Eine politische Überwachung der neu zu erstellenden bizonalen Verwaltungsbehörden wurde untersagt und damit von seiten der Besatzungsmächte die Notwendigkeit negiert, eine staatsrechtliche Angleichung beider Zonen gleichzeitig in Angriff zu nehmen.²⁵¹⁾

Für die deutschen Politiker war damit das verfassungspolitische Problem nicht aufgehoben, sondern für eine gewisse Übergangszeit auf eine andere Ebene gehoben, griff dann aber – im Winter 1946/47 – von der praktischen Seite her ins bizonale politische Leben sehr stark ein.

Der Länderrat als Organ der Länder der US-Zone wandte sich den Problemen der gemeinsamen Bizonenverwaltungen zu. Dem konzentrierten politischen Willen der zentralisierten Verwaltung der britischen Zone mußte ein vereinheitlichter Wille der Länderchefs der amerikanischen gegenübergestellt werden, um das föderalistische Konzept bewahren zu können. Dies zog zweierlei nach sich:

Die eben aufs Tapet gebrachten, grundsätzlich-staatsrechtlichen Auseinandersetzungen innerhalb des Länderrates wurden zugunsten einer gemeinsamen Haltung eingefroren, blieben latent vorhanden und erschwerten die gemeinsame Willensbildung. Die Risse im süddeutschen Block benützten norddeutsche Politiker, um Keile anzusetzen, so daß es zu einer geschlossenen föderalistischen Front nicht kommen konnte.²⁵²⁾

Die staatsrechtlichen Ansichten von der Organisation des Länderrates wurden bruchlos auf die Bizonenorganisation übernommen, damit aber auch die Vorbehalte.

Bayern geriet dabei in Schwierigkeiten:

Der Länderrat und die in ihm vereinigten Ministerpräsidenten wandten sich geschlossen nach außen, trieben Außenpolitik mit der britischen Zone, was von dem Verbot einer politischen Organisation unterstützt wurde. Nun war der Länderrat für die bayerische Regierung bisher ein Objekt der Außenpolitik. Dies blieb er in der Theorie auch jetzt noch. Praktisch allerdings wurde der Länderrat durch die Verlagerung der Außenpolitik auf den gefährlicheren Gegner in der britischen Besatzungszone nun zu einem innenpolitischen Organ. Der Zonenpartikularismus nahm auch für Bayern seinen Anfang. Das theoretische Konzept der Eigenstaatlichkeit ließ sich nicht mehr rein durchhalten, die ersten Brüche entstanden. Die Beschränkung auf rein wirtschaftliche Abkommen dämpften die Reichserwartungen von Hessen und Württemberg/Baden und leisteten einem vordergründigen Bündnis Vorschub, das in dem Augenblick ins Wanken geraten mußte, als ein politischer Zusammenschluß beider Formen konkrete Formen annahm.²⁵³⁾

Zunächst konnte Bayern mit den bizonalen Abkommen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit recht zufrieden sein. Die kurze Zeitspanne, die für die Verhandlungen zur Verfügung stand, brachte einige Kompromisse zustande, die der bayerischen Politik allerdings nicht vollständig behagten.²⁵⁴⁾

Doch wurde dies aufgewogen durch die Tatsache, daß sich alle Länder der US-Zone auf die gemeinsame Basis des Länderrates zurückzogen und die bayerische Politik, die die Bizonenabkommen als außenpolitische Verträge betrachteten, sich nominell durchsetzte.²⁵⁵⁾ Der Länderrat wurde zum außenpolitischen Zentrum der amerikanischen Zone.²⁵⁶⁾

Um die frisch gewonnene Bedeutung des Länderrates für die Politik der US-Zone zu unterstreichen, versuchten die Ministerpräsidenten in den bizonalen Abkommen einen Passus unterzubringen, der die Verantwortung der Ressort-Minister, die das Entscheidungsorgan der Verwaltungsräte bildeten, den Ministerpräsidenten und den zukünftigen Landesparlamenten gegenüber unterstreichen sollten.²⁵⁷⁾

Diese Verantwortlichkeit wurde gekoppelt mit der zonalen Verantwortung des Länderrates, der dadurch auch für die Bizone entsprechend aufgewertet werden sollte.²⁵⁸⁾

In den Verwaltungsräten, die den Verwaltungsämtern vorstanden, waren die Partner der entsprechenden Ressort-Minister der US-Zone Vertreter der zentralen Zonenverwaltung der britischen Zone, die ihre Weisungen direkt von der Militärregierung, Militärgouverneur erhielten.²⁵⁹⁾

Hier prallten die gegensätzlichen staatsrechtlichen Auffassungen aufeinander. Die Minister der Länder in der amerikanischen Zone waren auch als Verwaltungsräte in bizonaler Tätigkeit ihren Ministerpräsidenten und später den Landtagen verantwortlich. Die Vertreter der britischen Besatzungszone hingegen konnten Beschlüsse des Verwaltungsrates in direkte zonale Anweisungen umsetzen.²⁶⁰⁾

Mit Unterstützung der britischen Militärregierung suchten die neu gebildeten Verwaltungsämter ihre exekutiven Vollmachten, die sie in der britischen Zone erhalten hatten, auf die gesamte Bizone auszudehnen. Aus ihrem föderalistischen Selbstverständnis heraus konnten die Ministerpräsidenten der US-Zone dies nicht dulden. Es entbrannte eine heftige Auseinandersetzung — ein Vorbote weiterer Kämpfe —, die eine teilweise Paralyisierung der Bizone zur Folge hatte.

2.2.1. Ein bizonales Gesetzgebungsrecht

Auf der Tagung der Vorsitzenden der bizonalen Verwaltungsräte reklamierten die Direktoren für ihre Ämter ein Gesetzgebungsrecht für die Bizone.²⁶¹⁾ Im bizonalen Wirtschaftsrechtsausschuß eingehend erörtert.²⁶²⁾

Für die Rechtsausschußsitzung des Länderrates verfaßte Hoegner eine Denkschrift, die er den Justizministern von Hessen und Württemberg/Baden übermittelte.²⁶³⁾ Darin schloß er das Recht der bizonalen Verwaltungsräte, Gesetze zu erlassen, definitiv aus.²⁶⁴⁾ Eine Ausnahme sah der bayerische Justizminister nur gegeben, wenn ein Verwaltungsrat einen einstimmigen Beschluß faßte, der aufgrund der abgeschlossenen Abkommen die entsprechenden Gesetze nach sich ziehen müßte.²⁶⁵⁾

Die in dem erwähnten Brief vorgetragene Haltung Hoegners entsprach in wesentlichen Punkten auch derjenigen seiner Kollegen aus der der US-Zone. Die Entschließung der Justizministerkonferenz bewegte sich auf derselben Linie.²⁶⁶⁾ Eine Schwierigkeit sahen die Justizminister der US-Zone auch darin, daß mit der Wahl der Landtage, die die legislative Gewalt von den Ministerpräsidenten übernommen haben, die Grundlagen der im Herbst 1946 geschlossenen Abkommen sich verschoben hatte.²⁶⁷⁾

In seinem Brief deutet Hoegner eine Möglichkeit an, wie man die demokratische Verantwortung der Minister ihren Landtagen gegenüber und die bizonalen Abkommen unter

einen Hut bringen könnte,²⁶⁸⁾ verwies aber im Einklang mit seinen süddeutschen Kollegen auf die Umständlichkeit dieses Verfahrens und regte eine Neufassung der Abkommen an.²⁶⁹⁾ Diese Neufassung der vorläufigen Abkommen wollten die süddeutschen Länder, als die Verwaltungsräte im Januar 1947 um 2 Sitze für Hamburg und Bremen erweitert werden sollten. Die Militärregierungen aber erkannten die staatsrechtlichen Hintergründe dieser Absicht der Ministerpräsidenten und verordneten die Erweiterung der Räte kurzerhand.²⁷⁰⁾

Federführend in der Front all d^{er}, die ein bizonales Gesetzgebungsrecht befürworteten, war die Verwaltung für Wirtschaft und in ihrem Schlepptau die bizonale Verkehrsverwaltung.²⁷¹⁾ Das VAW bezog den Standpunkt, daß eine Verwaltung ohne Gesetzgebungsrecht nicht auskommen könne,²⁷²⁾ und Victor Agartz, sein Leiter meinte, daß ohne Gesetzgebungsrecht eine „gedehliche Arbeit unmöglich“ sei.²⁷³⁾ Zu den Befürwortern eines bizonalen Gesetzgebungsrechts gehörten auch die Länder der britischen Besatzungszone.²⁷⁴⁾ In der amerikanischen Zone wick Bremen von der offiziellen Haltung des Länderrates ab.²⁷⁵⁾

Der Streit um die Gesetzgebungskompetenz dauerte bis zum März 1947. Dann erklärten die Besatzungsmächte, daß die bizonalen Organe nur Gesetze empfehlen könnten, ihnen aber keine Gesetzgebungskompetenz zustünde.²⁷⁶⁾

Der Streit um das bizonale Gesetzgebungsrecht wurde deswegen mit aller Schärfegetragen und stellte Bayern dabei in die vorderste Linie, weil hinter den juristischen Fragestellungen die staatsrechtlichen Differenzen zum Durchbruch kamen. Seelos hatte im Dezember 1946 schon konstatiert, daß die bizonalen Verwaltungen, noch ohne eigentlich offiziell in Tätigkeit getreten zu sein, eine Eigengewichtigkeit entwickelt hatten, die kaum mehr unter Kontrolle zu bringen sei.²⁷⁷⁾

Diese Eigengewichtigkeit setzten die Verwaltungsämter ein, um die staatsrechtliche Problematik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Noch suchend und tastend zwar und weitgehend ohne Rückhalt, denn eine zentralistische Front hatte sich noch nicht gebildet, aber dennoch unüberhörbar. Exponent war das Verwaltungsamt für Wirtschaft unter ihrem sozialdemokratischen Leiter Victor Agartz.

Das VAW betonte, daß „die überwiegende Mehrheit des deutschen Volkes ... dringend den Abbau der unnatürlichen Zonengrenzen“ verlangte,²⁷⁸⁾ argumentierte mit dem Nationalgefühl und den Bedürfnissen der Wirtschaft.²⁷⁹⁾ Mit dieser Argumentationskette untermauerte das VAW nicht nur seinen Anspruch auf bizonales Gesetzgebungsrecht, sondern behauptete von sich, ein Stück Gesamtstaat zu repräsentieren und damit auch qualitativ über der Länderebene zu stehen.²⁸⁰⁾

Hinter dieser Auffassung stand auch Menzel, der stellvertretende Ministerpräsident von Nordrhein/Westfalen, der auf der Wiesbadener Ministerpräsidentenkonferenz erklärte, daß „die Zweizonenverwaltungen nicht auf die Länder angewiesen sein könnten, nachdem sie den Ländern übergeordnet seien und die Länder ihnen gegenüber den Rang von Mittelinstanzen einnehmen.“²⁸¹⁾ Hinter dieser zentralistischen Auffassung stand die These, daß die Macht des noch existierenden deutschen Reiches auf die Militärregierung übergegangen sei, diese damit das Recht besäßen, diese Macht auf beliebige Stellen zu übertragen, wobei die einzelstaatlichen Verfassungen innerhalb des Reichsgebietes ohne Bewandnis seien.²⁸²⁾

Die staatsrechtliche Argumentation der bizonalen Verwaltungsämter griff Bayern zunächst nicht direkt auf. Sie waren nicht akut von Bedeutung, Gefahr erwuchs erst in dem Augenblick, als die staatsrechtlichen Begründungen der Zentralverwaltungen von einer breiten Mehrheit getragen wurden, die nach Lage der Dinge nur in den politischen Parteien der britischen Zone gefunden werden konnte. Damit allerdings beschäftigte Bayern sich dann intensiv.

Gegenüber den Zentralverwaltungen war wichtig, die Geschlossenheit der Länder der amerikanischen Zone zu bewahren. Die Verwaltungsräte der bizonalen Behörden konnten

dann von den Fachministern der Länder der US-Zone kontrolliert werden. Als Unsicherheitsfaktor galt für Bayern Württemberg/Baden, dessen Ministerpräsident Reinhold Maier, der in den Debatten gerne mit Sachzwängen operierte, die eine Lösung der Probleme über alle grundsätzlichen Erwägungen hinweg erforderten.²⁸³⁾ In Wirtschaftsfragen vor allem waren die Länder aus der britischen Zone nur allzugerne bereit, Maier auf diesem Wege zu folgen.²⁸⁴⁾ Es gelang Bayern allerdings immer wieder, den württembergischen Ministerpräsidenten auf seiner Seite zu halten. Bei den Mehrheitsabstimmungen in den Verwaltungsräten kam Bremen, das im Februar offiziell der amerikanischen Zone zugeschlagen worden war und Sitz und Stimme im Länderrat erhalten hatte, eine besondere Bedeutung zu. Denn in den wirtschaftlichen Fragen tendierte Bremen naturgemäß zu seinem nord-deutschen Hinterland. Es gelang Ministerpräsident Ehard, nachdem Bremen in Fragen der Lebensmittelzuteilung oft mit der britischen Zone gegen die amerikanische gestimmt hatte, mit Bürgermeister Kaisen eine Übereinkunft zu schließen, nach der Bremen sein Votum den süddeutschen Ländern angleicht, falls diese eine gemeinsame Haltung einnehmen.²⁸⁵⁾

Eine Angleichung der Politik zwischen den Ländern herzustellen, dienten auch die landes-internen und zonalen Koordinierungsversuche.²⁸⁶⁾

In den bizonalen Organen beschränkte sich Bayern im wesentlichen auf praktische Politik, die staatsrechtliche Präjudizierungen zu vermeiden suchte.²⁸⁷⁾ Die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung vollzug sich auf einer anderen Ebene.

Allen Beteiligten in der bayerischen Regierung war der Zusammenhang zwischen der praktischen Politik in der Bizone und einer Politik, die auf die staatsrechtliche Konstruktion des zukünftigen Reiches abzielte, dennoch offensichtlich. Eine Negierung zonaler und bizonaler Organe als innerdeutsche Organisationsversuche ließ sich nicht durchhalten, ebenso wenig wie eine exakte Scheidung zwischen diesen „Provisorien“ und einer anderen Ebene, auf der der eigentliche Staatsaufbau ins Werk gesetzt werden sollte, schon aus dem einfachen Grund, weil die handelnden Personen auf und zwischen den theoretisch angenommenen Ebenen in vielfältiger Weise miteinander verknüpft waren. Außerhalb Bayerns weigerten sich zudem die Politiker, eine solche Scheidung überhaupt anzuerkennen. In der bayerischen Regierung konnte diese Trennlinie immer weniger gehalten werden, der Zwang zur Verknüpfung war ein Ergebnis der Politik, die nur bedingt von Bayern gesteuert werden konnte. Der theoretische Anspruch führte zu gewissen Anzeichen von Schizophrenie, die das Scheitern der bayerischen Eigenstaatspolitik beschleunigte.

2.2.2. Das Verwaltungsamt für Wirtschaft

Wie schon gezeigt, war in den Diskussionen um die Rechtsetzungsbefugnis der bizonalen Organe das Verwaltungsamt für Wirtschaft zum Wortführer der bizonalen Verwaltungsämter geworden. In den Planungen der Amerikaner und Engländer nahm die Wirtschaftsverwaltung einen zentralen Platz ein. Auch für die beteiligten deutschen Stellen hatte das VAW einen hohen Stellenwert. Erbittert kämpften die Ministerpräsidenten der US-Zone darum, dieses Amt in den süddeutschen Raum zu legen.²⁸⁸⁾

Dem übereinstimmenden Votum der süddeutschen Ministerpräsidenten gegen den von Briten und den deutschen Vertretern der britischen Besatzungszone vorgeschlagenen Sitz Minden²⁸⁹⁾ schloß sich die amerikanische Militärregierung an.²⁹⁰⁾ Letztlich setzte sich die britische Zone mit ihrem Vorschlag Minden durch, wohl mit dem Argument, „daß der Sitz des Verwaltungsamtes für Wirtschaft unbedingt in der britischen Zone sein müsse, da hier das Schwergewicht der ganzen deutschen Wirtschaft ruhe und man ohne Schaden für die Sache den Sitz kaum woandershin verlegen könne.“²⁹¹⁾

Die Vorbehalte der Ministerpräsidenten gegen Minden als Sitz des Verwaltungsamtes für Wirtschaft wurde verstärkt dadurch, daß das Verwaltungsamt sein Personal ohne nennens-

werte Änderungen aus dem Zentralamt für Wirtschaft der britischen Besatzungszone rekrutierte.²⁹²⁾ Bei der Unvereinbarkeit des staatsrechtlichen Aufbaues beider Zonen sei es unzumutbar, so argumentierte man, das zentralistische Wirtschaftsamt der britischen Zone auf eine bizonale Organisation zu übernehmen.²⁹³⁾

Die zentralistische Bürokratie des Zentralamtes sei von vorne herein gegen die Länder der amerikanischen Zone eingestellt, da die Pläne der süddeutschen Länder ein solches zentralbürokratisches Amt überflüssig machen würde.²⁹⁴⁾ Die Angst vor dem Zentralismus einer eigengewichtigen bizonalen Bürokratie bestätigte sich in vielerlei Hinsicht: Die Aufblähung des Apparates des VAW auf einen Personalbestand von annähernd 1700 Angestellten und Beamten war der bayerischen Regierung ein Indiz, daß das Verwaltungsamt die Basis eines föderativen Organs, das „unter keinen Umständen eine übermäßige Personalbesetzung aufweisen darf“,²⁹⁵⁾ längst verlassen hat. In personeller Hinsicht machte der Länderrat auch noch andere Bedenken geltend. Im Beschlußprotokoll des hessischen Kabinetts zu den Zwei-Zonen-Einrichtungen bereits wird angeregt, den Versuch zu machen, die differenten Denazifizierungsgrundsätze beider Zonen anzugleichen.²⁹⁶⁾ Denn während die Engländer die Entnazifizierung ziemlich großzügig handhabten, gerieten die Länder der amerikanischen Zone in große Schwierigkeiten, genügend qualifiziertes Personal für die bizonalen Ämter abzustellen.²⁹⁷⁾ Dieser Personalmangel der amerikanischen Zone, der zu einem Übergewicht von Beamten der britischen Zone auch in den leitenden Positionen führte, warf für die Ministerpräsidenten verstärkt die Frage einer Kontrolle der Verwaltungsämter auf, die von den Zusammenkünften der Verwaltungsräte nicht genügend ausgeübt werden konnte.²⁹⁸⁾

Das Verwaltungsamt für Wirtschaft stand den Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone auch noch in der Frage der grundsätzlichen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik für die Bizonen gerade. Es ging um die Intensität der Wirtschaftslenkung. „Der Wirtschaftsrat der US-Zone ist einheitlich der Auffassung, daß die notwendige Lenkung nicht in eine, bis ins letzte gehende bürokratische Planwirtschaft ausarten darf.“²⁹⁹⁾

In der amerikanischen Zone wollte man in einer Planwirtschaft nur ein Laufgitter sehen, innerhalb dessen der Privatwirtschaft Raum zu freier Initiative gegeben werden soll.³⁰⁰⁾ Es blieb dem bayerischen Wirtschaftsminister Ludwig Ehard überlassen, das zur amerikanisch orientierten freien Marktwirtschaft tendierende Wirtschaftsprogramm an die bayerische Eigenstaatskonzeption und die föderalistische Basis des Länderrates anzupassen: „Aus der Erfahrung unserer deutschen Geschichte und aus der Verantwortung gegenüber unserer wirtschaftlichen und politischen Zukunft kann nicht eindringlich genug vor einem zentralistisch-unitaristischen Verwaltungsaufbau auch im Bereich der Wirtschaft gewarnt werden. Ohne die konsequente Befolgung dieses Prinzips hätte die Verzerrung der deutschen Wirtschaft von einem stark exportorientierten Veredelungsland über die zu autarken Bestrebungen zuneigende Betonung der Schwerindustrie bis hin zur isolierten Waffenschmiede nicht mit gleicher Folgerichtigkeit und in einem gleichen Tempo vorangetrieben werden können.“³⁰¹⁾

In seinem Memorandum baute der bayerische Wirtschaftsminister Ludwig Ehard das Konzept einer nur unter lockeren Richtlinien arbeitenden freien Marktwirtschaft bruchlos und schlüssig in die Föderalismus = Demokratie-Formel ein:

Mit seinem Rückgriff auf die Beweiskraft der Vergangenheit erweiterte er die zu Synonymen gewordenen Begriffe Föderalismus und Demokratie um die freie Marktwirtschaft und den Gegensatz dazu: Zentralismus = undemokratisch um den Begriff der Planwirtschaft. Damit war ein weiterer Schritt zur Verfestigung und Ausdehnung der bayerischen Staatsideologie getan.³⁰²⁾

In dieselbe Kerbe hieb auch der Zusammenhang zwischen den verschiedenartigen Entnazifizierungsbestimmungen in der amerikanischen und britischen Besatzungszone und der zentralen Bürokratie.³⁰³⁾ Mit dem Auftauchen der alten Reichsbürokratie als Perso-

nalbestand des Verwaltungsamtes für Wirtschaft wurde deren demokratisches Fundament in Zweifel gezogen. Allerdings wird diese Abhängigkeit zu dieser Zeit nur angedeutet, zu massiven Angriffen auf die bizonalen Verwaltungen in dieser Richtung kam es erst im Laufe des Jahres 1947, in dem der bayerische Landwirtschaftsminister Baumgartner mit schweren Vorwürfen aufwartete.

Ganz deutlich werden die geschilderten Abhängigkeiten bei den Vorgängen zur Wahl des Vorsitzenden des Verwaltungsamtes für Wirtschaft. Neben der „ideologischen“ Komponente der Wahlauseinandersetzungen wurde die bayerische Regierung hier auch zum ersten Mal direkt mit den politischen Parteien als Gegner konfrontiert, die sich in der Zukunft zum Hauptwidersacher gouvernemental-eigenstaatlicher Politik entpuppen sollten. Von den Vertretern der britischen Zone im Verwaltungsrat wurde Victor Agartz zum Vorsitzenden des Verwaltungsamtes für Wirtschaft und zum Vorsitzenden des Verwaltungsrates vorgeschlagen.³⁰⁴⁾

In den Augen der süddeutschen Wirtschaftsminister, die die US-Zone im Verwaltungsrat vertraten, war Agartz in mehrfacher Hinsicht vorbelastet. Agartz war der Leiter des Zentralamtes für Wirtschaft der britischen Besatzungszone. Über das ZAW lenkte die britische Militärregierung die wirtschaftlichen Geschicke ihrer Zone mit einer bis ins Detail gehenden dirigistischen Planung.³⁰⁵⁾

In Victor Agartz hatte die britische Militärregierung einen Amtsleiter bestellt, der die britische Wirtschaftspolitik unterstützte.³⁰⁶⁾

Während der Verhandlungen über das Abkommen der bizonalen Wirtschaftsverwaltung führten die süddeutschen Ministerpräsidenten einen heftigen Kampf gegen Minden als Sitz der Verwaltung und gegen die Übernahme des Personals der britischen Zentralverwaltung für Wirtschaft.³⁰⁷⁾

Der Name Agartz stand den süddeutschen Ministerpräsidenten für den zentralistischen Verwaltungsaufbau der britischen Besatzungszone und für Minden. Der Name Agartz stellte für den Länderrat ein Programm dar, das mit den Begriffen Zentralisierung, Planwirtschaft, Sozialisierung verbunden war.³⁰⁸⁾ Victor Agartz stellte für geraume Zeit die Gegenposition zur Föderalismus = Demokratie-Formel der Ministerpräsidenten der US-Zone dar. In Anerkennung der hohen fachlichen Qualitäten Agartz stellte die Wahl zum Vorsitzenden des Verwaltungsamtes für Wirtschaft eine politische Wahl für die Vertreter der US-Zone dar.³⁰⁹⁾ Eine Wahl, in der es um eine Grundsatzentscheidung ging.³¹⁰⁾ Mit Victor Agartz, so befürchtete man sicher nicht zu Unrecht, würde sich das Prinzip des Zentralismus, das bereits durch das Personal und die Ortswahl einen Vorsprung erhalten hatte, in der bizonalen Wirtschaftsorganisation durchsetzen.³¹¹⁾

Um eine Wahl von Victor Agartz zu verhindern, bemühte sich der bayerische Bevollmächtigte beim Länderrat, Seelos, intensiv um eine Wahlabsprache im Länderrat. Der bayerischen Staatsregierung schlug Seelos vor, die Lage der einzelnen bizonalen Verwaltungen mit der Besetzung des Vorsitzendenamtes zu koppeln.³¹²⁾ Falls der Sitz der Verwaltung in der britischen Zone liege, solle sein Vorsitzender der amerikanischen Zone entnommen werden und umgekehrt. Dieses Prinzip sei besonders in Minden sehr wichtig, da der Ort der Verwaltung nicht nach den Wünschen der Ministerpräsidenten gewählt worden war und das Personal in der Hauptsache aus der britischen Besatzungszone stamme.³¹³⁾ Die Länder der amerikanischen Zone konnten sich auf eine gemeinsame Linie einigen und schlugen den hessischen Wirtschaftsminister Dr. Rudolf Müller als ihren Kandidaten für den Vorsitz des VAW vor.³¹⁴⁾

Am 24.9.1946 wurde Rudolf Müller zum Vorsitzenden des Verwaltungsrates für Wirtschaft und zum Leiter des Verwaltungsamtes gewählt.³¹⁵⁾

Die Debatten, die sich um die Person und das Programm von Victor Agartz entzündeten, beleuchteten einen interessanten Aspekt der verschiedenartigen verfassungspolitischen Vorstellungen in beiden Zonen. Gebhard Seelos, der im Länderrat an einer ständig an Einfluß gewinnenden Schaltposition saß, glaubte, eine Ablehnung Agartz' sei eine rein sachliche

Entscheidung der Ministerpräsidenten im Länderrat, so, wie die Ministerpräsidenten immer nach sachlichen Gesichtspunkten sich zu entscheiden bemühten.³¹⁶⁾ Der bayerische Wirtschaftsminister machte Agartz darauf aufmerksam, daß eine Entscheidung gegen ihn nicht die Person treffe, sondern ein Politikum sei, da die Ministerpräsidenten seine politischen Ansichten nicht teilen könnten.³¹⁷⁾

Agartz verteidigte sich mit dem Hinweis, daß seine Ernennung zum Leiter des Zentralamtes für Wirtschaft der britischen Zone aus fachlichen Gründen erfolgt sei.³¹⁸⁾ Bei der jetzigen Wahl aber sei es anders: „Nachdem inzwischen das parlamentarische Leben sich insoweit einspiele, daß man den politischen Parteien ihre alte Funktion, nämlich den Willen des Volkes zu verkörpern, wieder zuerkannt habe, könne man heute die politischen Parteien als die Grundlage des parlamentarischen Lebens nicht übergehen. Insofern müsse ich die Auffassung vertreten, daß die Besetzung der bizonalen Ämter nur in Übereinstimmung mit den politischen Parteien erfolgen könne und insoweit sei tatsächlich die Wahl der einzelnen Vorsitzenden ein politischer Vorgang ...“³¹⁹⁾

Dies zeigt eine andere Auffassung von Politik, die Seelos mit dem Vorwurf quittierte, Agartz zöge den Wahlakt von der fachlichen Ebene auf die politische herunter.³²⁰⁾

Was Seelos als die fachliche Ebene bezeichnet hatte, bedeutete das gleiche wie die politische Ebene, von der der bayerische Wirtschaftsminister sprach: Eine politische Entscheidung grundsätzlicher Art über die Ebene, auf der Politik sich überhaupt abspielen soll, eine Entscheidung über den Grundkonsensus, auf dem die Parteipolitik sich später entfalten könne. Seelos, der im Gegensatz zu Erhard fest dem eigenstaatlich-gouvernementalen Lager zuzuordnen ist, bezeichnet diese Entscheidung für den Grundkonsens als fachbezogen, da diese Frage für ihn und die übrigen Gouvernements nicht auf politischer Ebene in Frage gestellt werden konnte. Der Ideologiecharakter des bayerischen Eigenstaatsdenkens tritt hier klar zutage.

Victor Agartz klammerte auf der anderen Seite ebenso verbissen, indem er die Berechtigung der Ministerpräsidenten leugnete, über die politische Haltung der Vorsitzenden zu befinden.³²¹⁾ Damit bestätigte er seine Auffassung, daß die bizonalen Behörden Treuhänder der Reichsgewalt und damit den Ländern und ihren Parlamenten übergeordnet seien. Agartz Meinung über die Stellung der politischen Parteien stand auf denkbar wackeligen Füßen, denn in der britischen Zone hatten die Parteien offiziell noch keinerlei demokratische Legitimation und in der amerikanischen Zone standen die Wahlen zu den Landtagen erst bevor.³²²⁾ was seiner Ansicht nach jedoch nichts zu besagen hatte.

Die Ministerpräsidenten der US-Zone täuschten sich gewaltig, als sie glaubten, mit der Wahl von Rudolf Müller dem Föderalismus in der bizonalen Wirtschaftsverwaltung eine endgültige Bresche schlagen zu haben. Die Kabinettsbildungen nach den Landtagswahlen in der amerikanischen Zone ergaben, daß in den Verwaltungsrat für Wirtschaft Wirtschaftsminister eingezogen, die sämtliche der SPD angehörten. Auf der ersten Sitzung des Verwaltungsrates für Wirtschaft nach den Landtagswahlen am 16.1.1947 brachten die Räte ein gemeinsames Mißtrauensvotum gegen Müller ein.³²³⁾

Dieser trat zurück und wurde sofort durch Victor Agartz ersetzt. Die Quellen lassen mit hoher Wahrscheinlichkeit den Schluß zu, daß Mißtrauensvotum und Neuwahl am selben Tage von Kurt Schumacher in Szene gesetzt wurden.³²⁴⁾

Die Parteipolitik hatte einen ersten großen Sieg errungen. Was die bayerische Regierung dabei bedenkl. stimmen mußte, war, daß die sozialdemokratischen Wirtschaftsminister aus der föderalistischen Absprache ausgebrochen waren, wonach die Fachvertreter der Länder in den bizonalen Verwaltungsräten ihre Weisungen von den Kabinetten, bzw. von den im Länderrat versammelten Ministerpräsidenten erhalten mußten. Die Wirtschaftsminister hatten vielmehr nach der Maxime der SPD gehandelt, wonach die Fachminister ihre Entscheidungen nach gesamtdeutschen Kriterien zu treffen haben und somit in ihrer Tätigkeit als Verwaltungsratsmitglieder den Landtagen nicht verantwortlich seien.³²⁵⁾

Die Wahl Victor Agartz zum neuen Vorsitzenden des Verwaltungsrates für Wirtschaft und zum Leiter des Verwaltungsamtes bedeutete eine schwere Niederlage des eigentstaatlich-föderalistischen Konzepts der bayerischen Regierung. Sie konnte nur wettgemacht oder besser neutralisiert werden, indem Bayern – und mit ihm der Länderrat – in der Frage der bizonalen Rechtsetzungsbefugnis alle notwendige Intransigenz zutage legte, um den Machtanspruch der Wirtschaftsverwaltung einzudämmen. Der Nebeneffekt dabei allerdings war, daß damit die bizonale Wirtschaftsverwaltung praktisch total lahmgelegt wurde.³²⁶⁾

Der Sieg der Parteipolitik aber gab dem bayerischen Ministerpräsidenten einen Hinweis darauf, daß die gouvernementale Idylle der bayerischen Politik mit dem Einzug der Parteien im Landtag nicht so ohne weiteres zu bewahren war und lenkte seine Aufmerksamkeit entgeltig, auch in staatsrechtlichen Fragen, auf den neuen Gegner.

2.3. Die Länder als verfassungspolitischer Hebel

Wie schon erwähnt, verlagerte sich der Ort, wo bayerische Außenpolitik sich abspielte, im Laufe des Juli und August 1946 vom Länderrat der US-Zone auf die sich abzeichnende Bizone. Der Länderrat wurde zum zonalen Koordinierungsorgan, wobei Bayern sich in mancher Hinsicht in den Kreis der Zonenpartikularisten einreichte. Denn die Unterschiede der staatsrechtlichen Auffassungen zwischen den Ländern der US-Zone verblaßten in der Konfrontation mit den Zentralstellen der britischen Zone. D.h., eigentliches Movens für das Zusammenrücken der Ministerpräsidenten im Süden Deutschlands war der unbedingte „gesamtdeutsche“ Gestaltungswillen der politischen Kräfte der deutschen politischen Szene in der britischen Zone, den diese in die Bizone einbrachten.

Nachdem die beiden verantwortlichen Militärregierungen erklärt hatten, daß eine wirtschaftliche Einigung beider Zonen geschehen solle, ohne die politischen Strukturen zu berühren,³²⁷⁾ machten sich Meier und Geiler zumindest vorläufig die Leseart Bayerns zu eigen, wonach die bizonalen Abkommen Staatsverträge darstellten, die den technisch-funktionellen, also rein praktischen Bereich einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zum Ziel haben.³²⁸⁾

Die im Länderrat vertretenen Ministerpräsidenten gingen von der Tatsache aus, daß die staatsrechtlichen Systeme derzeit nicht zu ändern seien und klammerten sie aus.³²⁹⁾ wobei sie den Weg für eine Revision und eine Änderung ihrer Meinung offen ließen.

Der Abschluß eines außenpolitischen Staatsvertrages zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit konnte dabei als Begründung für ein ganzes Bündel in sich differenter politischer Aktionen dienen: Innerhalb der bizonalen Organisationen dienten die Verträge als Begründung für das Argument der Sachlichkeit, unter dessen Vorzeichen politisierende Tendenzen abgeblockt werden konnten, weil die Leiter der Verwaltungsämter nach dem Prinzip der „persona grata“ ausgewählt wurden. Der Staatsvertrag zwischen beiden Zonen konnte eine bizonale Rechtsetzungsbefugnis unmöglich machen, bzw. jedwede staatsrechtliche Diskussion unterbinden. Mit diesem Argument untermauerten die Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone auch die Öffnung des bizonalen Modells für die anderen Zonen.³³⁰⁾ Der wohl wichtigste Aspekt dieser bayerisch geprägten Sicht der bizonalen Abkommen aber war, daß das Problem einer Gestaltung eines künftigen Reiches von den bizonalen Abkommen weggeschoben wurde und eine andere, nicht von den Militärregierungen diktierte Ebene gewann.

In ein akutes Stadium trat die bizonale staatsrechtliche Auseinandersetzung, als die britische Militärregierung eine begrenzte Annäherung an die amerikanische darin vollzog, als sie im Juli 1946 die Auflösung der preußischen Provinzen und die Bildung von Ländern in der britischen Zone ankündigte.³³¹⁾

Mit der Länderbildung in der britischen Zone hatten die Ministerpräsidenten der süddeutschen Länder einen Ansatz gefunden für den staatsrechtlichen Konsensus, dessen Schlüs-

selbegriff „Demokratiebildung von unten nach oben“³³²⁾ lautete, der bei näherer Betrachtung allerdings nur der kleinste gemeinsame Nenner war, auf den sich der Länderrat einigen konnte.

Für diesen Zeitpunkt hatte der Länderrat vorgearbeitet, als er ständig betonte, daß die staatsrechtliche Struktur der britischen Zone derjenigen der höher entwickelten amerikanischen Zone anzupassen sei.³³³⁾

Dazu diente auch das Verlangen der Ministerpräsidenten, „daß die Abkommen, sobald die Länderbildung in der britischen Zone vollzogen ist, mit den entsprechenden Ressortministern der deutschen Länder der britischen Zone in Vertretung der Ministerpräsidenten der Länder dieser Zone erneut abgeschlossen werden müssen.“³³⁴⁾

In diesem Falle sahen die Ministerpräsidenten offensichtlich die Möglichkeit, aus wirtschaftlicher Einigung und dem Aspekt der staatsrechtlichen Zukunft Deutschlands ein Bündel zu schnüren.³³⁵⁾

Die britische Militärregierung weigerte sich, den Ländern ihrer Zone die gleichen Befugnisse einzuräumen, wie sie die Länder der US-Zone besaßen; die Ressortminister der neue entstandenen Länder, welche die Vertreter der Zentralämter in den bizonalen Verwaltungsräten ablösten, waren nach britischer Absicht wie ihre Vorgänger nur Vertreter der Militärregierung und in dieser Eigenschaft den Ländern nicht verantwortlich. Damit allerdings war dieser Plan der süddeutschen Militärregierung gescheitert und alle diesbezüglichen Verhandlungen mit den Ministerpräsidenten der neugebildeten Länder blieben akademisch, bzw. dienten nur mehr als Flankenschutz für eine von Bayern verfolgte und angeregte Politik, die den bizonalen Räten kaum mehr Beachtung schenkte. Die bayerische Politik, die auf die Betonung der staatsrechtlichen Neuordnung des Reiches angelegt war, ging weit über den Länderratsnenner einer „Demokratie von unten nach oben“ hinaus. Bereits im Vorfeld der Neuordnung der britischen Zone, als die deutschen Politiker mit Plänen über die Art der Gestaltung hervortraten, markierte die bayerische Staatsregierung energisch ihre Position. Dies, um die Unverrückbarkeit des bayerischen Eigenstaatsdenkens zu unterstreichen und zugleich den Politikern der britischen Zone, die dem staatsrechtlichen Modell der amerikanischen große Sympathie entgegen brachten, moralische Rückendeckung zu geben.

Das bayerische Eigenstaatsdenken steckte ja in einem Dilemma. Es gründete sich auf die in der Geschichte verwurzelten staatlich-traditionellen Grundlagen Bayerns. Insofern ließ sich dieses Modell nur unter Schwierigkeiten auf die anderen Länder der amerikanischen Zone übertragen, entbehrte jeglicher Grundlage für die Neugestaltung der britischen Zone.³³⁶⁾

Wie auch immer die Länder der britischen Besatzungszone gestaltet werden würden, es würden immer Neubildungen sein und von daher einem Eigenstaatsdenken nach bayerischem Muster kaum Verständnis entgegenbringen können. Die bayerische Staatsregierung war dennoch zuversichtlich, daß ihre Rechnung aufgehen würde. Dabei lehnte sie sich an das Vorbild Hessen an. Großhessen war auch ein weitgehend künstliches Staatsgebilde, das sich aber der staatsrechtlichen Struktur des Länderrates sehr schnell angepaßt hatte und seine neu gewonnenen, von keiner Tradition gedeckten staatlichen Qualitäten sehr ernst nam.³³⁷⁾

Gebhard Seelos sprach die theoretischen Erwägungen Bayerns am klarsten aus und formulierte damit ein Gesetz, nach dem die bayerische Staatsregierung ihre Politik des nächsten Jahres ausrichtete: „... denn es ist ganz natürlich, daß die neuen Ministerpräsidenten und Regierungen danach trachten, sich Kompetenzen zu schaffen und überhaupt ihre neuen Länder gegenüber den Zentralstellen der englischen Zone und gegenüber einer künftigen Bundesregierung zu stärken und zu festigen. Gerade weil diese Länder über keine Tradition verfügen und sich ihren Rahmen erst schaffen müssen, werden sie föderalistische Tendenzen womöglich noch stärker vertreten als die alten süddeutschen Bundesstaaten.“³³⁸⁾

Es mußte die bayerische Politik sehr zuversichtlich gestimmt haben, daß die britische Militärregierung die Länderereinteilung in ihrer Zone verfügte, ohne sich um die verschiedenen Gutachten und Präferenzen von Politikern ihrer Zone zu kümmern.³³⁹⁾ Bayern hatte sich aus den Debatten um die Neugestaltung der Länder der britischen Zone weitgehend herausgehalten, gab jedoch klar zu erkennen, daß es großflächige Länderbildungen begrüßen würde.³⁴⁰⁾ Dazu nahm Bayern scharf gegen den Plan Schumachers Stellung, der auch die Länder der US-Zone zur Disposition stellte und eine Einteilung

Neben den grundsätzlichen Erwägungen der bayerischen Eigenstaatlichkeit befürchtete die bayerische Staatsregierung, daß über Kleinländern es einer Reichsregierung sehr leicht sei, wieder zu beherrschender, zentralistischer Bedeutung zu gelangen.³⁴²⁾ Als die Länderbildung in der britischen Zone zur Zufriedenheit Bayerns abgeschlossen war, wurde die bayerische Staatsregierung aktiv, um auf Grund ihrer Theorie die jungen Länder dabei zu unterstützen, „Staatsbewußtsein“ zu bilden. Bis sich endgültig herausgestellt hatte, daß die britische Militärregierung nicht bereit war, den Ländern Kompetenzen analog der US-Zone zu gewähren,³⁴³⁾ stand Bayern auch dem Gedanken positiv gegenüber, im Rahmen der Bizonenverwaltungen politisch-staatsrechtliche Lösungen zu suchen.³⁴⁴⁾

Erst als die Bizonenorganisation für Bayern keinen gangbaren Weg mehr versprach, wandte sich die Regierung – endgültig – anderen Möglichkeiten zu.

2.3.1. Die Bremer Ministerpräsidentenkonferenz

Bei den ersten Kontakten von Politikern der amerikanischen und britischen Zone im Frühjahr 1946 hatte Bayern sich stark zurückgehalten. In der britischen Zone war die Verwaltungsorganisation noch im Ausbau, das Ende des Weges nicht absehbar. Der Länderrat der eigenen Zone wurde von Bayern noch nicht als staatsrechtlicher Grundstock für den verfassungspolitischen Aufbau Deutschlands anerkannt.³⁴⁵⁾

Nachdem in der britischen Zone im Laufe des August 1946 Länder gebildet worden waren, erwachte das bayerische Interesse an bizonalen Kontakten auf der Ebene von Ministerpräsidenten-Treffen. Die Gewichtigkeiten innerhalb des noch sehr lockeren bizonalen Gebildes schienen sich zu verschieben, den zentralistischen Verwaltungen der britischen Zone erwuchs eine Konkurrenz, die eine Beförderung der bayerischen Eigenstaatsideologie mit sich ziehen konnte, wenn es den frisch gebackenen Ministerpräsidenten der neuen Länder gelang, sich gegen die zentralistischen Verwaltungen zu behaupten. Aus eigenem Interesse mußte Bayern versuchen, die Ministerpräsidenten der britischen Zone zu unterstützen in allen Bestrebungen, ihren Ländern Kompetenzen zu erringen und die volle staatliche Anerkennung. Denn, wie Seelos schrieb, „es liegt durchaus in unserem Sinn, wenn wir die neuen Ministerpräsidenten der englischen Zone in ihren Bestrebungen stärken und durch gemeinsame Erklärungen der englischen und amerikanischen Zone in ihrer staatlichen Entwicklung fördern.“³⁴⁶⁾

Unter der Voraussetzung, daß die Verwaltungsstruktur der britischen Zone mutmaßlich zu einem Abschluß gelangt war, die bayerische Regierung also Gesprächspartner gewinnen würde, die auch in Zukunft bestimmenden Einfluß auf die deutsche Politik der Bizone nehmen würden, riet Seelos dem bayerischen Ministerpräsidenten Hoegner dringend zu einer positiven Stellungnahme zur geplanten Bremer Konferenz³⁴⁷⁾: „Die bayerische Haltung zu gemeinsamen Treffen muß sich daher grundlegend ändern. Es ist wichtig, daß der bayerische Ministerpräsident in persönlichen Rücksprachen mit Dr. Amelunxen, Dr. Kopf und Dr. Steltzer Bundesgenossen in der Auseinandersetzung um die künftige Gestaltung Deutschlands in föderalistischem Sinne und die Verlagerung des politischen Schwerpunkts in den Süden und Westen gewinnt.“³⁴⁸⁾

Entscheidenden Einfluß auf die Änderung der bayerischen Haltung zu bizonalen Begegnungen auf höchster Ebene spielte die Rede des amerikanischen Außenministers Byrnes am 6. September 1946 in Stuttgart.³⁴⁹⁾

Die Ausführungen des amerikanischen Außenministers hinsichtlich der politischen Gestaltung Deutschlands mußte Auswirkungen auf die staatsrechtliche Diskussion in Deutschland zeitigen, in der bestimmenden Einfluß zu nehmen das Ziel bayerischer Politik war.³⁵⁰⁾ Dies umso mehr, als Byrnes einen Aufbau einer vorläufigen Staatsgewalt für Deutschland aufriß, der sich weitgehend mit den Vorstellungen der Ministerpräsidenten deckte.³⁵¹⁾ „Diese Schützenhilfe für den föderalistischen Gedanken wollten die Länderregierungen nicht ungenutzt lassen.“³⁵²⁾ Ein weiterer Punkt, der der bayerischen Politik sehr gut ins Konzept paßte: Byrnes trennte die anlaufende bizonale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet von seinen staatsrechtlichen Ausführungen und wertete damit die Ministerpräsidenten als entscheidende Macht im politischen Deutschland gewichtig auf, wenn die Relation mit den bizonalen Vertragsverhandlungen und ihren im Süden ungeliebten britischen Verhandlungspartnern im Auge behalten wurde. Dies stärkte auf Dauer die bayerische Absicht, einen verfassungspolitischen Durchbruch neben und über den wirtschaftlichen Organisationsformen zu suchen.

Dieses Motivationsbündel trug wesentlich dazu bei, daß Bayern im Laufe des Septembers seine Politik änderte, eine positive Einstellung zu Ministerpräsidenten-Konferenzen fand und sich an eine offensive Politik herantastete.³⁵³⁾

Für den bayerischen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner standen die beiden staatsrechtlichen Entschlüsse der Bremer Konferenz³⁵⁴⁾ in sehr engem Zusammenhang. Denn zurückführen ließen sich beide Entschlüsse auf den Versuch der bayerischen Politik, das Dogma der eigenstaatlichen Souveränität der Länder auf deutschem Boden über die Bizone zu verbreiten.

Dies galt auch für die Vorschläge zur Bildung einer gesamtdeutschen Vertretung. Natürlich hatten die einen gesamtdeutschen Aspekt. Doch scheint die Hoffnung auf Gesamtdeutschland bei dem bayerischen Ministerpräsidenten im Herbst 1946 bereits von starker Resignation gekennzeichnet zu sein, und von dem Willen, die Resignation mit einer pragmatischen Politik des Machbaren zu überwinden.³⁵⁵⁾

Der gesamtdeutsche Aspekt der bayerischen Politik mußte sich zudem mit der bayerischen Eigenstaatsideologie vertragen und war von ihr abhängig, so daß auch von daher keine große Neigung bestand, zu den zentralistischen Schwierigkeiten mit der britischen Zone sich mit einem weiteren zentralistischen Gegner abzumühen. Seelos jedenfalls, der bayerische Bevollmächtigte beim Länderrat, war nicht sehr erpicht auf eine Teilnahme von Vertretern der russischen Zone an der Bremer Konferenz und muß dabei die Zustimmung Hoegners gefunden haben.³⁵⁶⁾

Trotzdem glaubte er, Ministerpräsident Hoegner eine Teilnahme an der Konferenz empfehlen zu können: „Aber auch bei einer Teilnahme der Herren aus der russischen Zone wird sich Gelegenheit geben, mit den Regierungschefs der englischen Zone gesonderte Gespräche zu führen. Sofern die gemeinsame Erklärung den uns vor allem am Herzen liegenden staatsrechtlichen Ausbau der Länder in der englischen Zone nicht einschließen kann, wird es sich gegebenenfalls empfehlen, eine gesonderte Erklärung der englischen und amerikanischen Zone ins Auge zu fassen.“³⁵⁷⁾

Von entscheidender Bedeutung war die Bremer Konferenz für die bayerische Staatsregierung als Zusammentreffen der Ministerpräsidenten der amerikanischen und britischen Zone, der Ministerpräsidenten, in deren Wirkungsbereich staatsrechtliche Entscheidungen zu erwarten waren und wo es am ehesten möglich schien, bayerischen Gestaltungswillen zum Tragen zu bringen. In diesem Sinne gewann der Beschluß über die Vorschläge zu einem Deutschen Volksrat und einem Länderrat für die bayerischen Gouvernementsalen auch nicht zuerst die Qualität für die Ministerpräsidenten „als interimistische Repräsentation“.

tion des Reiches zu gelten“³⁵⁸⁾ denn dies – und nicht nur interimistisch – beinhaltet ja die Forderung nach der vollen staatlichen Souveränität der Länder, von grundlegender Bedeutung waren die „Vorschläge“ für die „staatsrechtliche Entwicklung des deutschen Bundesstaates“³⁵⁹⁾

Die Bremer Ministerpräsidentenkonferenz bedeutete für Bayern den großen Umschwung der Politik, den Eintritt in die staatsrechtliche Offensive. Damit aber steht aus bayerischer Sicht die Bremer Interzonenkonferenz nicht in der Reihe der gescheiterten Vier-Zonen-Konferenzen im Bemühen, von deutscher Seite das Gesamtreich zu erhalten, sondern am Anfang einer langen Kette bizonaler, später trizonaler Ministerpräsidentenkonferenzen, die zur Entstehung der Bundesrepublik führten. Wie oben dargestellt, war die bayerische Politik zu dieser Zeit noch offen nach allen Richtungen einer möglichen politischen Bewegung.

Dafür steht der bizonale Entschluß der Bremer Konferenz, der die Grundlage dafür schaffen sollte, die bizonalen Verwaltungsämter von den Ländern her in den Griff zu bekommen, zunächst materiell, und in der Folge auch politisch über die in Aussicht genommenen parlamentarischen Beiräte. Es gibt keine Belege dafür und auch keine dagegen, daß die süddeutschen Länder, allen voran Bayern, eine Rechtsetzungsbefugnis der bizonalen Räte grundsätzlich boykottiert hätten, wäre der Beschluß der Bremer Konferenz in die Wirklichkeit umgesetzt worden. Der Kampf gegen die Rechtsetzungsbefugnis jedenfalls setzte ziemlich spät erst ein, als die Ministerpräsidenten der US-Zone sicher waren, daß auch unter einer Länderaufteilung in der britischen Zone eine staatsrechtliche Angleichung auf diesem praktisch gangbaren Weg nicht zu erreichen war, weil die britische Militärregierung in den Räten eine Kompetenzerweiterung verweigerte. Die Niederlage der Ministerpräsidenten gegen die Parteipolitik bei der Wahl Agartz' bedeutete das Ende dieses konkreten Versuches, eine vorentscheidende politische Struktur im Rahmen der unzulänglichen Bizonenverwaltung zu schaffen. Der formelle Anspruch der Ministerpräsidenten auf die Konzipierung der politischen Kontrolle wurde unvermindert aufrecht erhalten, das Interesse aber wandte sich dem Ende der Moskauer Konferenz der alliierten Außenminister zu, nach der eine endgültige Entscheidung zu erwarten war.³⁶⁰⁾ Dies fiel den Ministerpräsidenten umso leichter, als sie neben dem Kampf um die Bizone rege verfassungspolitische Aktivitäten entfalteteten, die ihnen, da sie die Abfolge der Ereignisse in ihrer zeitlichen Dimension gewaltig überschätzten, die endgültige Vormachtstellung gegenüber den politischen Parteien sichern würden. Denn, wie Bürgermeister Kaisen aus Bremen betonte: „Wir (die Ministerpräsidenten) sind schließlich die einzige deutsche Stelle, die aus allen Zonen beschickt werden kann. Es gibt keine parlamentarische und keine Parteistelle und keine Zusammenfassung von Parteien, die sich mit diesen Problemen befassen könnte. Dahe ist es unbedingt notwendig, daß gerade wir uns dieser Probleme annehmen.“³⁶¹⁾ Dieses Argument war zwar sachbezogen und enthielt sich eines grundsätzlichen Anspruches der Ministerpräsidenten auf die verfassungspolitische Entscheidungsinstanz, was die bayerische Regierung irritierte, traf dennoch den Machtanspruch der Parteien an empfindlicher Stelle. Ganz abgesehen von der zonalen Beschränkung der Parteien war es um die Führungsrolle von Adenauer und Schumacher im Süden Deutschlands auch ohne alliiertes Gebot schlecht bestellt. In der bayerischen CSU war der Einfluß derer, die eine enge Zusammenarbeit mit der CDU suchten, denkbar gering, an eine staatsrechtliche Zusammenarbeit dachte noch niemand und Schumacher gar hatte sich neben der SED der russischen Zone mit einer bayerischen SPD abzumühen, deren eigenständige Landesorganisation er nicht anerkannte und auf die er zu dieser Zeit auch noch keinerlei Einfluß ausüben konnte.³⁶²⁾

Über den Machtanspruch der eigenstaatlichen Souveränität wurde hier ein stichhaltiges Argument gewonnen, das aus der sachlichen Notwendigkeit einer politischen Momentaufnahme seine Berechtigung ableitete. Die bayerischen Gouvernementsalen distanzieren sich weitgehend, denn eine solche Beweisführung konnte leicht ins Gegenteil ausschlagen. Bei

der Revision des Länderrat-Statuts hatte man bereits die Erfahrung gemacht, daß Länder ohne theoretisch fundierten Machtanspruch mit dem Argument der sachlichen Notwendigkeit oft bereit waren, freiwillig Kompetenzen abzutreten. Hier war zudem die Gefahr gegeben, daß Maier oder Geiler aus der mühsam erhaltenen süddeutsch-föderalistischen Phalanx ausbrachen. Auf der Bremer Konferenz hatte Bayern versucht, den neugebildeten Ländern der britischen Besatzungszone eigenstaatliche Korsettstangen einzuziehen. Die gemeinsamen Erklärungen sollten auch dazu dienen, den Kampf der Ministerpräsidenten gegen das Parteienübergewicht und die etablierte Macht der Zentralverwaltungen in der britischen Zone zu unterstützen. Die gemeinsame staatsrechtliche Plattform der „Vorschläge für die Bildung eines vorläufigen Deutschen Länderrates und eines vorläufigen Deutschen Volksrates“ bildeten den Boden für ein föderalistisches Bündnis der Ministerpräsidenten, das nicht nur die Stellung der Ministerpräsidenten der britischen Zone stärkte, sondern darüber hinaus die Grundlage für eine verfassungspolitische Offensive der Ministerpräsidenten auf dem Hintergrund der Stuttgarter Rede des amerikanischen Außenministers Byrnes darstellte.

2.4. Die Reichsvorstellungen Bayerns im Winter 1946/47 und das föderalistische Lager.

Seit der Rede des amerikanischen Außenministers Byrnes in Stuttgart am 6. September 1946 verdichtete sich für die Ministerpräsidenten der US-Zone zunehmend die Gewißheit, daß die Moskauer Außenministerkonferenz (10.3. – 24.4.1947) die stagnierende politische und wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands vorantreiben würde. Bot die Rede Byrnes' selbst schon Hinweise genug,³⁶³⁾ so konnten die Ministerpräsidenten der britischen Zone nachziehen, als Militärgouverneur Robertson davon sprach, „daß bereits im kommenden Frühjahr die vier Zonen verwaltungsmäßig zusammengefaßt sein würden, und daß ... dann in Kürze die Zentralregierung folgen würde.“³⁶⁴⁾ Auch das Schreiben des Leiters des RGCO, Dawson, an Rossmann, bestärkte die Hoffnung der Ministerpräsidenten in dieser Richtung.³⁶⁵⁾

Hinweise und Alarmzeichen jedenfalls genug für die bayerische Regierung, um in dem alleine alle bayerische Politik motivierenden Problemkreis einer Verfassungspolitik große Aktivitäten hervorzurufen.³⁶⁶⁾

Es sprechen sehr viel Hinweise dafür, daß die Planung der bayerischen Regierung sich nicht nur auf ein vierzoniales Deutschland festlegte, sondern ständig versuchte, auch Teillösungen im Auge zu behalten, die, je weiter die Zeit ins Frühjahr 1947 fortschritt, zunehmend an Stellenwert gewannen.

2.4.1. Ministerpräsidenten-Konferenzen in Bremen und Wiesbaden

In der Bremer Konferenz wurde ein staatsrechtliches Modell entworfen, das sowohl gesamtdeutsche als auch bizonale Möglichkeiten enthielt in den Vorschlägen über den Deutschen Länderrat und Volksrat. In dieser Konferenz auch sucht die bayerische Politik die Ministerpräsidenten als Träger jeder Verfassungspolitik zu bestätigen, sei es in bizonalem Rahmen einer schon bestehenden Institution, sei es im potentiellen Rahmen einer gesamtdeutschen Verfassungsverantwortlichkeit. Die geschaffene gemeinsame Basis von Bremen war zu nutzen und zu pflegen. Ihrem Ausbau sollte ein Ministerpräsident-Treffen in Garmisch dienen, das zu dem Zwecke projektiert war, den Ministerpräsidenten der britischen Zone vor der Umbildung des Zonenbeirates einen Legitimationsvorsprung vor den Parteienvertretern und den Vertretern der Zentralmächte zu geben. Deshalb auch lehnten die Ministerpräsidenten der US-Zone den Vorschlag Kopfs ab, sich im Anschluß an das Treffen der Ministerpräsidenten beider Zonen mit den Militärgouverneuren in Minden zu versammeln.³⁶⁷⁾

Im Anschluß an die Konferenz mit den Militärgouverneuren wäre der Auftragscharakter des Status der Ministerpräsidenten zu sehr im Vordergrund gestanden. Eine eigens einberufene Konferenz, auch wenn sie von seiten der Militärregierung als inoffiziell bezeichnet wurde,³⁶⁸⁾ hatte auch publizistisch einen weit höheren Stellenwert.

Die Bedeutung des projektierten Treffens als Heerschau von Länderverantwortung und -gemeinschaft wird dadurch unterstrichen, als der Länderrat bei der Einladung die Konferenz nur dann abhalten wollte, wenn sämtliche Ministerpräsidenten teilnehmen würden.³⁶⁹⁾ Der Garmischer Termin für eine Zusammenkunft ist geplatzt. Die Gründe dafür sind nicht feststellbar. Es steht zu vermuten, daß nicht alle Herren der britischen Zone hätten teilnehmen können, denn vier Tage später klappte es dann in Wiesbaden.

Das Interesse der bayerischen Staatsregierung an der Ministerpräsidentenkonferenz ist unverkennbar. Schon das Angebot eines Konferenzortes in Bayern dokumentiert den positiven politischen Wandel, den die Regierung seit dem September 1946 durchgemacht hat. Zeitlich gesehen, es wurde schon erwähnt, war die Wiesbadener Konferenz auf die Umgestaltung des Zonenbeirates zugeschnitten. Das Prestige der Ministerpräsidenten-Konferenz wurde davon gehoben, daß die Ministerpräsidenten der US-Zone zu dieser Zeit sich bereits auf eine volle parlamentarisch-demokratische Verantwortung berufen konnten. Gewählte Ministerpräsidenten hatten die von der amerikanischen Militärregierung ernannten abgelöst.³⁷⁰⁾ Die Umbildung des Zonenbeirates sollten einen politischen Rat, gebildet aus den politischen Parteien, daneben einen Rat der Zentralämter, verstärkt durch Vertreter der fünf bizonalen Verwaltungen und einen Rat der Regierungschefs bringen.³⁷¹⁾

Das Direktorium des Länderrates warnte ernst vor der Gefahr, daß mit dieser Umbildung die Regierungschefs der britischen Zone vollends in ein größeres Gefüge integriert würden, eine staatsrechtliche Angleichung an die US-Zone damit endgültig unmöglich sei.³⁷²⁾ Die Ministerpräsidenten der britischen Zone zeigten sich optimistisch. Steltzer, der Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, schrieb an den Länderrat, daß durch die Umbildung die Möglichkeit zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen den beiden Länderräten gegeben sei.³⁷³⁾

Dabei legte Stelter großen Wert auf einen zeitlichen Vorsprung. Die britischen Regierungschefs wollten sich nicht lange mit der Bildung einer eigenen Länderrat-Organisation aufhalten, sondern den Schwerpunkt auf die bizonale Zusammenarbeit legen. „Hierbei erscheint es uns wesentlich, daß versucht wird, eine Form vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den Chefs aller bizonalen Organe zu finden und damit die Aufgabe einer besseren Koordinierung der Exekutivaufgaben einfach in die Hand zu nehmen.“³⁷⁴⁾

Steltzer bat die Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone, „zu einer Besprechung dieser Fragen möglichst noch vor dem 21. Februar die Initiative“ zu ergreifen.³⁷⁵⁾

Die bayerische Theorie, daß die neugebildeten Länder aus eigenem Bedürfnis zur Kompetenzerweiterung föderalistische Ziele energisch vertreten würden, schien sich zu bestätigen. Die Ministerpräsidenten der britischen Zone zeigten alle Ansätze, die Bedeutung und Verantwortung ihrer Länder über ihre eigene Parteizugehörigkeit zu stellen und damit die Staatlichkeit ihrer Länder in das Zentrum ihrer Überlegungen zu bewegen.

Die Bedeutung der Wiesbadener Konferenz in ihrer länderstaatlichen Signalwirkung wird heute, vielleicht wegen ihres negativen Ergebnisses, gerne unterschätzt. Der Zonenbeirat war sich der Bedeutung von Wiesbaden sehr klar.³⁷⁶⁾ Über Generalsekretär Weisser unternahmen die Parteien einen Vorstoß, eine Teilnahme von Vertretern des Zonenbeirates zu erreichen.

Am 8. Februar führte Weisser ein Gespräch mit von Herwarth, in dem er von sich aus eine Kompromißlösung vorschlug, weil er wußte, daß die Ministerpräsidenten „zum Teil einen erbitterten Kampf gegen den Zonenbeirat“ führten. Weisser glaubte, Schwierigkeiten aus dem Wege gehen zu können, wenn er als Generalsekretär des Zonenbeirates zur Konferenz geladen würde zusammen mit dem potentiellen Vorsitzenden des neuen politischen Rates

Franz Blücher.³⁷⁷⁾ Am 12. Februar unternahm der Generalsekretär, offenbar mit genauen Anweisungen des Zonenbeirates versehen, einen weiteren Versuch. In einem Telefongespräch mit der Bayerischen Staatskanzlei betonte er, daß in zentralen politischen Fragen die Ministerpräsidenten ihre Zone nur halb vertreten könnten und deshalb die Parteien zur Wiesbadener Konferenz eingeladen werden müßten, ansonsten sei eine schwere Verstimmung und Rückwirkungen in der britischen Zone zu erwarten.³⁷⁸⁾ Die Staatskanzlei stellte sich taub und erklärte, daß angesichts der völlig anderen Verhältnisse in der amerikanischen Zone eine Zuziehung der politischen Parteien nicht durchführbar sei.³⁷⁹⁾

Nachdem die Teilnahme des Zonenbeirates abgeblockt war, konnte die Wiesbadener Konferenz als Schau der Selbstdarstellung der Ministerpräsidenten als Verantwortungsträger für die bizonale Politik in Szene gesetzt werden. Die Demonstration des politischen Gestaltungswillens der Ministerpräsidenten muß großen Eindruck auf die bizonale Öffentlichkeit gemacht haben. Dem Erwartungshorizont entsprach eine Meldung der Nachrichtenagentur AP, wonach die Ministerpräsidenten der acht in Wiesbaden vertretenen Länder bereit seien, im Falle eines Scheiterns der Moskauer Konferenz über ein Bizonen-Direktorium eine politische Kontrolle und Koordinierung der wirtschaftlichen Zentralverwaltungen zu schaffen und gar ein Bizonenparlament ins Leben zu rufen.

Generalsekretär Rossmann ließ diese Falschmeldung energisch dementieren.³⁸⁰⁾ Dem bayerischen Ministerpräsident Ehard konnte dieses Aufsehen nur zustatten kommen, zeigt es doch, daß Ehard propagandistisch zumindest auf dem richtigen Weg war und die Öffentlichkeit bereit, die Ministerpräsidenten als Träger der Verantwortung zu akzeptieren. Dies tröstete auch darüber hinweg, daß die Erwartungen in die Wiesbadener Konferenz in ihren praktischen Ergebnissen enttäuscht wurden. Hinter der Fassade ministerpräsidentlicher Eintracht konnten die Vertreter der britischen Zone sich nicht zu einer Demonstration der Stärke entschließen. Das bayerische Interesse an den bizonalen Organen war erloschen, so daß der Druck Bayerns nicht ausreichte, um gegen den Zonenbeirat zu mobilisieren, die Ministerpräsidenten der britischen Zone waren durch die Wahl von Agartz und dem folgenden Aufwind für die politischen Parteien verunsichert und von der Ungewißheit über ihre tatsächlichen Entscheidungsbefugnisse innerhalb des neuen Zonenbeirates.³⁸¹⁾

Ein Treffen der Ministerpräsidenten mit den Leitern der bizonalen Ämter wurde vereinbart.³⁸²⁾ doch auch dies war nur ein Akt der Rhetorik, die Zusammenkunft fand nicht statt. Die Ministerpräsidenten konnten sich in Wiesbaden nicht über eine Möglichkeit einigen, wie der festgefahrene Karren der bizonalen Wirtschaftsverwaltungen wieder flott zu machen sei.

Auch in der Frage der Leitstelle für den Friedensvertrag kam man in Wiesbaden wieder ins Stocken über dem Problem der Beteiligung der Parteien an der Auswertung des gesammelten Materials.

Ein gewichtiger Grund für die Stagnation der Ministerpräsident-Initiative ist dabei auch im Vorprellen Bayerns in der Verfassungspolitik zu sehen, das vor allem die Ministerpräsidenten der britischen Zone einerseits bestechen konnte, andererseits aber Zweifel an der Richtigkeit des gemeinsamen Vorgehens erzeugte.

2.4.2. Friedensvertrag und Verfassungspolitik

Die Erwartung eines baldigen Friedensvertrages beinhaltete die Frage einer Verfassung für Deutschland, auf deren Grundlage eine deutsche Regierung die Friedensbedingungen entgegennehmen würde.

Bei den Überlegungen über eine deutsche Verfassungspolitik war für Bayern eine wichtige Voraussetzung, für wen die Verfassung überhaupt gelten sollte. Falls sich die vier Siegermächte auf der Moskauer Konferenz einigen könnten, war es um eine intensive Beteili-

gung der Deutschen relativ schlecht bestellt, bei dem engen Spielraum, den die verschiedenen Ansichten der Alliierten für einen Kompromiß zuließen. Dann blieb nur der Einfluß, den man auf die Militärregierung hatte, um über sie bayerische Ansichten zum Tragen zu bringen.

In der bayerischen Regierung war die Tendenz allerdings skeptisch. An eine Einigung mochte niemand so recht glauben. Was aber war dann mit der Verfassung und mit dem Friedensvertrag?

Nicht nur Realismus trug diese Argumente der bayerischen Staatsregierung, sondern der Wille zur Behauptung der eigenen Staatlichkeit, deren Durchsetzung in einem Vier-Zonen-Deutschland kaum Chancen gegeben werden konnten. Gesamtdeutschland war für Bayern kein Dogma. Das Gedankenspiel innerhalb der gouvernementalen bayerischen Regierung über die Möglichkeit von Teillösungen ist deshalb sehr ernst zu nehmen.

In einem Memorandum über den Friedensvertrag meinte Seelos: „Sofern eine solche Einigung (der Alliierten) nicht zustande kommt, kann auch eine negative Klarstellung, daß eine Einigung unter den vier Besatzungsmächten nicht möglich ist, vertragliche Regelungen mit einzelnen oder Gruppen der Alliierten ermöglichen.“³⁸³⁾

Mit dieser Ansicht zielte der bayerische Bevollmächtigte beim Länderrat auf zwei Möglichkeiten: Nach der bayerischen Eigenstaatstheorie hatte das Land die volle staatliche Souveränität zurückgewonnen, war damit Völkerrechtssubjekt und in der Lage, einen rechtsverbindlichen Friedensvertrag zu unterschreiben. Dasselbe galt natürlich auch für die anderen Staaten der US-Zone.³⁸⁴⁾

Eine Teillösung mit „Gruppen von Alliierten“ zielte auf die Bizone, wobei Seelos als Voraussetzung sah, daß in der britischen Zone völkerrechtlich zeichnungsberechtigte, also souveräne „Länderstaaten“ entstehen würden. Konsequenz hält Seelos auch nicht für notwendig, daß eine Zentralregierung den Friedensvertrag zu unterzeichnen habe, die Unterschrift könne auch durch die vereinigten Ministerpräsidenten erfolgen, wobei offen bleibt die Frage nach der Anzahl der beteiligten Länder.³⁸⁵⁾

Damit aber betonte Seelos den Zusammenhang zwischen Friedensvertrag und der staatsrechtlichen Konstruktion Deutschlands und unterstrich die absolute Vorrangigkeit der Verfassungspolitik für die bayerische Staatsregierung.³⁸⁶⁾

Das Büro für Friedensfragen, das der Initiative der Ministerpräsidenten von Minden entsprang,³⁸⁷⁾ wurde so zu einem Forum föderalistischer Verfassungspolitik. In den Debatten des Büros für Friedensfragen allerdings zeigte sich im Frühjahr 1947 sehr deutlich, daß die gemeinsame föderalistische Basis nicht nur zwischen der amerikanischen und der britischen Zone auf sehr wackeligen Füßen stand, sondern daß auch innerhalb der US-Zone die staatsrechtlichen Differenzen im Hinblick auf das Reich nur oberflächlich abgedeckt waren und jederzeit wieder aufbrechen konnten.

Diskussionen über eine künftige Bundesverfassung konnten angesichts des erwarteten Friedensvertrages und dem daraus resultierenden Zwang zur Reichsbildung nicht mehr auf der Basis von theoretischen Lippenbekenntnissen zur Staatsform stehen bleiben. Eine detaillierte Auseinandersetzung aber brachte die tiefgreifenden grundsätzlichen Differenzen ans Tageslicht.

Bayern vor allem, das mit dem Vertuschen von Gegensätzen eine föderalistische Front aufgebaut hatte, mußte nun Farbe bekennen. Dies tat Ehard, als er im Frühjahr 1947 zum ersten Mal offiziell und verbindlich das Gesetz vortrug, mit dem Bayern an alle staatsrechtlichen Erwägungen herantrat. Im Länderrat betonte der bayerische Ministerpräsident, daß das Reich nach dem Zusammenbruch des Hitler-Reiches nicht mehr existiert.³⁸⁸⁾ Damit sind alle Souveränitätsrechte auf die Länder übergegangen. Demzufolge ist ein Reichsbau auch kein Wiederaufbau, sondern ein Neubau. Aus dieser grundlegenden Theorie vom Erlöschen des Reiches und der vollen Souveränität der Einzelstaaten³⁸⁹⁾ trugen die bayerischen Politiker der Staatsregierung in verschiedenen Aussprachen ein geschlossenes staatsrechtliches System von Forderungen für den Aufbau eines Bundesstaates vor.

Auf einer Verfassungsdiskussion in der bayerischen Staatskanzlei³⁹⁰⁾ am 14.3.1947 wies Prof. Dr. Glum³⁹¹⁾ auf einen Privatentwurf hin, den er im Auftrage Hoegners hergestellt hatte.³⁹²⁾ Darin forderte er eine Bundesratsverfassung, denn: „Ein echter Föderalismus, der ja die Vorbedingung für eine wahre Demokratie sei, fordere einen unmittelbaren Einfluß der Einzelstaaten auf die Führung des Bundesstaates.“ Der Bundesrat solle aus den Ministerpräsidenten bestehen, welche die Richtlinien der Bundespolitik zu bestimmen hätten, also an die Stelle etwa des früheren Reichskanzlers treten würden.³⁹³⁾ Die Bundesminister sollten aus dem Kreis der Länderbevollmächtigten beim Bund genommen werden nach einem bestimmten Schlüssel, der sämtliche Länder zu berücksichtigen hätte. Würde die Bundesverfassung so gestaltet - so Glum -, dann könne Bayern auf eine zweite Kammer verzichten und gar einem Reichstage zustimmen.³⁹⁴⁾

Unter dieser Prämisse deutete Glum eine weitere Möglichkeit an, über die Bayern bereit war zu diskutieren. Ein Parlament, besetzt mit Vertretern aus den Landtagen, könne gleichberechtigt neben einem Bundesrat stehen, der als Staatenhaus ausgebildet werde.³⁹⁵⁾

Ein Bund sollte gebildet werden, dem Bayern Staatscharakter zubilligen wollte,³⁹⁶⁾ dessen Machtfülle allerdings sehr stark beschränkt sein würde. Eine Kompetenzkompetenz sollte durch genaue Regelung der Zuständigkeiten ersetzt werden. Ein Innenministerium hielt man nicht für erforderlich, die Finanzhoheit sollte bis auf wenige Ausnahmen bei den Ländern liegen, Überschüsse des Bundes am Ende des Haushaltsjahres auf die Länder verteilt, Verluste durch eine Art Matrikularbeitrag von den Ländern abgedeckt werden.³⁹⁷⁾

In den zitierten Debatten nicht ausgesprochen stand die bayerische Bedingung im Raum, auch eine alleinige außenpolitische Zuständigkeit des Bundes nicht widerspruchslös hinzunehmen.³⁹⁸⁾ Um die vorgeschlagene Bundesratsverfassung, die auf der zentralen Bedeutung der Länder für einen Bundesstaat aufbaut, durchsetzen zu können, erhob Bayern noch eine andere Forderung: „Die Frage der Parteiorganisation kann meiner Meinung nach von der Frage der künftigen Gestaltung Deutschlands nicht getrennt werden. Zentralistisch gegliederte Parteien betreiben notwendig eine zentralistische Politik.“³⁹⁹⁾ Die Forderung nach einer Föderalisierung des Parteiensystems wurde auch von Ministerpräsident Ehard vorgetragen und hatte neben der außen- und verfassungspolitischen Zielrichtung auch eine starke innenpolitische Note. Dezidiert vorgetragen wurde diese Meinung erst im Sommer 1947, als Schumacher der bisher eigenständigen bayerischen SPD stark zusetzte und Ehard glaubte, der Verbindung des oppositionellen Müller-Flügels der CSU mit Adenauer einen Riegel vorschieben zu müssen. Denn zu dieser Zeit geriet die gouvernementale Koalition unter starken Druck, das Eigenstaatskonzept der Gouvernemente drohte zu scheitern.

Bayern wollte also einen Bundesstaat einrichten mit einer sehr schwachen Zentralgewalt, die ganz unter der Kontrolle der Länder stand. Mit ihren Vorschlägen, die trotz gegenteiliger Beteuerungen mehr einem Staatenbund denn einem Bundesstaat ähnelten, glaubte sich die bayerische Staatsregierung in Übereinstimmung mit der amerikanischen Militärregierung.⁴⁰⁰⁾ Die Militärregierung hatte sich ja zu den Bremer Beschlüssen der Ministerpräsidenten positiv geäußert und Bayern hatte diese Vorschläge nur konsequent in seinem Sinne weiterentwickelt.

Hermann Brill, der vom hessischen Ministerpräsidenten beauftragte Verfassungssachverständige, war in der Fortentwicklung der Bremer Beschlüsse einen anderen Weg gegangen. Das Gewicht seines Vorschlags lag bei einem Volksrat und einem Staatsrat, bei gewählten Organen. Der Volksrat sollte in direkten Wahlen des Bundes bestimmt werden, der Staatsrat über Länderwahlen.⁴⁰¹⁾

Der Staatsrat, glaubte Brill, müsse sich vom Bismarck'schen Bundesrat ebenso unterscheiden wie vom Reichsrat der Weimarer Verfassung, deshalb sein Vorschlag, den Staatsrat durch die Länder wählen oder von den Landtagen delegieren zu lassen. Die Betonung der

gewählten Körperschaften stieß bei Bayern auf heftige Kritik. Hoegner äußerte die Befürchtung, „daß das Machtstreben einer durch unmittelbare Wahl gewählten Körperschaft zum Untergang der Einzelstaaten führen werde.“⁴⁰²⁾

Pfeiffer vermißte ein Länderhaus, in dem die Regierungen der Länder vertreten seien und strich die bayerische Absicht heraus, auch die erste Kammer aus den Landtagen besetzen zu lassen, verwies dabei aber auf die historischen Erfahrungen.⁴⁰³⁾

Württemberg/Baden hatte selbst keinen Verfassungsentwurf vorgelegt. Staatssekretär Eberhard, der zum Leiter des Büros für Friedensfragen bestimmt worden war, erklärte in München, daß der den Brill'schen Vorschlägen weitgehend zustimmen könne und glaubte, daß auch Ministerpräsident Maier keine Einwände erheben würde.⁴⁰⁴⁾ Während der Bremer Ministerpräsidenten Konferenz hatten sich die beteiligten Ministerpräsidenten auf ein gemeinsames Verfassungskonzept festgelegt. Auch im Frühjahr 1947 war der Wille zur Gemeinsamkeit zwischen den Ländern der amerikanischen Zone noch sehr stark und in der praktischen Politik gegenüber den gemeinsamen Gegnern in den bizonalen Ämtern und in der britischen Zone funktionierte die föderalistische Front noch sehr gut.

Auf dem Gebiet der Verfassungspolitik hatten die Länder der US-Zone im Büro für Friedensfragen ein Gremium geschaffen, das den gemeinsamen Ausbau der Bremer Beschlüsse vorantreiben sollte. Zu Beginn der Sitzung in der bayerischen Staatskanzlei vom 14.3.1947 erklärte Brill, daß Ministerpräsident Stock (Hessen) ihm gesagt habe: „Gehen Sie nach München, denn wir müssen uns in der Verfassungsfrage mit Bayern einigen.“⁴⁰⁵⁾

Auch Bayern hatte die feste Absicht, sich mit Hessen und Württemberg/Baden auf eine gemeinsame Verfassungspolitik zu einigen. Brill brachte seinen Verfassungsvorschlag ein in der Absicht, ihn zur Grundlage einer Länderrats-Initiative zu machen.⁴⁰⁶⁾ Hoegner begrüßte eine Länderrats-Angeleichung und schlug vor, Bayern und Hessen sollten gemeinsame Richtlinien ausarbeiten.⁴⁰⁷⁾ Und Pfeiffer drängte darauf, daß Glum und Brill aus ihren Vorarbeiten einen gemeinsamen Vorschlag binnen vierzehn Tagen machen sollten, der dann auf der Länderrats-Tagung vom 15.4.1947 besprochen werden sollte.⁴⁰⁷⁾

Während der Verfassungsdebatte in München am 14. März kristallisierte sich bereits heraus, daß seit Bremen die staatsrechtlichen Vorstellungen Bayerns und Hessens auseinanderstreben; der gemeinsame föderalistische Firnis wurde brüchig in dem Augenblick, als die bayerische Staatsregierung ihre Eigenstaatsideologie öffentlich ausbreitete. Es gelang nicht, eine Basis für eine gemeinsame Verfassungspolitik des Länderrates zu finden.

Nachdem es Brill und Glum nicht geschafft hatten, ihre beiden Entwürfe aufeinander abzustimmen, bezogen die Ministerpräsidenten auf ihrer Sitzung vom 14. April 1947 eine abwartende Haltung. Die Befürwortung weiterer inoffizieller Kontakte täuscht jedoch nicht darüber hinweg, daß der Versuch, die föderalistische Front durch eine gemeinsame Verfassungspolitik in die Offensive⁴⁰⁹⁾ zu führen, gescheitert war.⁴¹⁰⁾

In Ruit legte Brill zwar noch einmal als Diskussionsgrundlage eine „Entwurf eines Vertrages über die Bildung eines Verbands Deutscher Länder“ vor,⁴¹¹⁾ welcher der bayerischen Staatsregierung etwas mehr entgegenkam, doch zu dieser Zeit hatte sich Bayern schon längst wieder vom Friedensbüro abgewandt. Auch als „Alternativlösung für das bizonale Provisorium“⁴¹²⁾ spielte der Vertragsentwurf keine Rolle mehr, da die Militärregierung sich bereits zu einem Umbau der Bizone entschlossen hatte, ohne Mitwirkung der renitenten Deutschen.

Im Hinblick auf das Büro für Friedensfragen hatte die bayerische Staatsregierung ihre Erwartungen bereits im Laufe des März stark heruntergeschraubt. Pfeiffer hatte erkannt, daß eine gemeinsame Verfassungspolitik des Länderrates nur unter Aufgabe existentieller eigenstaatlicher Forderungen herstellbar war und dazu war die bayerische Regierung nicht bereit. Deshalb wurde die Aktivität der Regierung im Büro nur noch als eine unter mehreren betrachtet. In der Ministerratssitzung vom 29.3.1947⁴¹³⁾ referierte Pfeiffer über die bevorstehende offizielle Gründung des Friedensbüros und relativierte seine Bedeutung: Das Büro sei so klein angelegt, daß eine Reihe von Aufgaben nach außen verge-

ben werden müßte. Deshalb sei es unerlässlich, daß Bayern mit den Vorarbeiten, die es schon seit einiger Zeit gemacht habe, weiterarbeite - selbständig. Man müsse daran denken, „daß in einigen Jahren wieder ein diplomatischer Dienst des Bundesstaates kommen werde, dann sei es von großer Wichtigkeit, daß bei der Besetzung von außenpolitischen Positionen Bayern mindestens ein Vorschlagsrecht habe und seine Leute auf diese Stellen entsenden könne.“⁴¹⁴⁾

Pfeiffer berichtete dem Ministerrat, daß er einen Plan vorlegen werde, wie die „Friedensarbeit“ in Bayern zu koordinieren sei. Das Fazit von Pfeiffers Überlegungen war, daß Bayern sich nicht mehr auf andere verlassen werde: „Bei den schwierigen staatsrechtlichen Verhältnissen Deutschlands müßten wir unser Vertrauen auf unsere eigene Arbeit legen.“⁴¹⁵⁾

Die bayerische Regierung hielt ihre Versuche, eine föderalistisch-eigenstaatliche Front der Länder zu schaffen, zumindest momentan für gescheitert und wollte einen Alleingang wagen.⁴¹⁶⁾

Seit Bayern im Winter 1946/47 mit seiner eigenstaatlichen Ideologie in die Öffentlichkeit getreten ist, die Kontinuität des Reiches geleugnet und auf die volle Souveränität der Staaten auf ehemaligem Reichsboden gepocht hatte, setzte gegen Bayern verstärkt der Vorwurf des Separatismus und des Partikularismus ein.⁴¹⁷⁾

Diese Anschuldigung leitete ihre Berechtigung von der Tatsache ab, daß sich mittlerweile beinahe alle auf der deutschen politischen Bühne wirkenden Personen in der gemeinsamen Verwendung des Begriffes „Föderalismus“ getroffen hatten. Die Begriffsinhalte allerdings wichen stark voneinander ab. Je nach Standort resultierten daraus die Beschuldigungen „Zentralist“⁴¹⁸⁾ oder „Separatist“.

Das Föderalismusverständnis der Parteien der britischen Zone war eine offensichtliche Verlockung für alle die Ministerpräsidenten, die - nach bayerischer Auffassung - keine historische Fundierung ihrer Staatlichkeit aufweisen konnten.⁴¹⁹⁾ Das Schlüsselwort dieser Auffassung von Föderalismus heißt „Dezentralisierung“. Ausgehend von einem Reich oder Bundesstaat, der die zentrale Staatsgewalt ausübt, werden die Länder gebildet, indem der Bund Rechte abspaltet und ihnen überträgt.⁴²⁰⁾ Es entsteht eine föderalistische Struktur, die der staatsrechtlichen Formel des Länderrates vom Aufbau der „Demokratie von unten nach oben“ in ihrem Ergebnis nur dann völlig widerspricht, wenn die Länder grundsätzlich auf ihrer vollen staatlichen Souveränität bestehen. Denn dann ist ein Bundesstaat nur möglich durch die Abspaltung von Rechten aus der Landessouveränität zugunsten eines Bundes. Mit letzter Konsequenz verfocht diese These jedoch nur Bayern.⁴²¹⁾

Die meisten anderen Länder waren aufgrund der wirtschaftlichen Not der Nachkriegszeit oder allgemeiner politischer Beziehung heraus bereit, über einen Föderalismus aus Dezentralisierung zumindest nachzudenken.

Diese Tatsache trug zur Isolierung Bayerns bei und machte die anderen Länder für den an die bayerische Adresse gerichteten Vorwurf des Separatismus, der bis weit ins Jahr 1948 nicht mehr verstummte, empfänglich.

Der Begriff Föderalismus durch Dezentralisierung war geeignet, die bayerisch-eigenstaatliche Position der gouvernementalen Regierung in Frage zu stellen. Ausgehend von der Reichskontinuität und der Vorstellung eines einheitlichen Staatsvolks griffen dezentralisierende Vorstellungen den Anspruch auf nationale Repräsentation an, den die Ministerpräsidenten als föderalistische Basis vertraten. Umso stärker natürlich das weitgehende Konzept Bayerns von der vollen Souveränität der Länder und der Freiwilligkeit einer Bundesgründung. Dezentralisierung stärkte den nationalen Anspruch der politischen Parteien und baute eine Position auf, die einer verfassungsgebenden Nationalversammlung aus direkt gewählten Mitgliedern den Weg ebnete, in der die Parteien das Sagen haben würden.

Umso erstaunlicher ist es, daß die bayerische Regierung nicht Position bezog gegen diese Gefahr, die sich aus dem föderalistischen Sprachschatz entwickelte. Einzig Karl Scharnagel scheint die Gefahr erkannt zu haben: „Man spricht fast stets von einer Dezentralisierung in diesem kommenden Reich. Ich verstehe darunter lediglich eine Aufteilung der Rechte einer zentralen Stelle auf nachgeordnete Stellen. Eine solche Regelung wäre aber sicherlich keine bundesstaatliche Regelung, wie sie uns als Ziel vorschwebt. Im Interesse der Klarheit der Begriffe würde ich es daher für zweckmäßig erachten, daß man nicht mehr von Dezentralisation spricht als einer Grundlage für lebenskräftige Länder.“⁴²²⁾

Die meisten der gouvernementalen Politiker benützten weiterhin den Begriff „Dezentralisation“ ungeniert. Damit aber trug die bayerische Regierung selbst zu einer verwirrenden Definitionsungenauigkeit bei.

An diesem Fall zeigt sich symptomatisch eine gravierende Schwäche der staatsrechtlichen Diskussion in der Bizone.

Unterhalb dieser Schwelle der Polemik verwischte die gemeinsame Diktion viele Gegensätze in den verfassungspolitischen Vorstellungen der Länder und in den Parteien. Dies wirkte sich auf jene Länder aus, deren staatsrechtliche Stellungnahme nicht von historisch gewachsenen Traditionen bestimmt wurde, sondern die zwischen der Ausbildung staatlichen Selbstbewußtseins und den wirtschaftlichen Zwängen der Notzeit pendelten. Zunächst auf die Länder der britischen Zone, wobei sich zu den genannten Gründen noch eine durch Parteienübergewicht und britische Zentralverwaltung gestärkte preußisch-zentralistische Tradition gesellte. Württemberg/Baden und Hessen waren nicht gleichermaßen anfällig, doch auch bei diesen Ländern zeigte sich, daß sie unter dem gemeinsamen Mantel einer schwammigen Vorstellung von Föderalismus eine Linie verfolgten, die sich nicht mit der bayerischen Eigenstaatsideologie vertrug, sondern eher zwischen den Extremen zu vermitteln suchte.

In den gegenseitigen Vorwürfen von „Zentralismus“ und „Separatismus“ polarisierte sich innerhalb eines großen, dem Namen nach „föderalistischen“ Feldes die Meinungen. Die Front des Kampfes um die Gunst der Unentschlossenen und Wankelmütigen verlief zunehmend zwischen Bayern auf der einen Seite, den großen Parteien und den von ihnen gestützten Zentralverwaltungen der Bizone auf der anderen.

Die Isolierung, in die sich Bayern im Frühjahr 1947 politisch begeben hatte, machte das Land besonders empfindlich für den Anwurf des „Separatismus“. Um die eigenstaatliche Position gegen das Stärkerwerden der zentralistischen Kräfte zu schützen, mußte Bayern eigenstaatliche Forderungen in den Vordergrund schieben. Dabei wurde die Flanke des „Willens zu Deutschland“ verwundbar, was einer Politik der „nationalen Repräsentation“ Angriffsmöglichkeiten eröffnete. Jetzt erwies sich als Schwäche, daß der bayerische Ministerpräsident zwar den Wunsch nach deutscher Einheit betont hatte, sich aber im Gegensatz zu seinen Kollegen nicht als „Reichsstatthalter“ verstand.⁴²³⁾

Mit dem Fortschreiten des Jahres 1947 wurde die Polemik beider Parteien immer heftiger. Auch dies ist nicht zuletzt auf die allen Parteien gemeinsame föderalistische Diktion zurückzuführen. Dem föderalistischen Wortschatz nach verfolgten beide Seiten nominell die gleichen verfassungspolitischen Ansichten. Um selbst ans Ziel zu gelangen, versuchte jeder der Kontrahenten, den Föderalismusbegriff des anderen zu diskreditieren, ihn ins föderalistische Abseits zu stellen.

Im Frühjahr 1947 stand der Kampf um das „föderalistische“ Konzept unentschieden, mit leichten Vorteilen für Bayern. In das entscheidende Stadium jedoch mußte die verfassungspolitische Auseinandersetzung um die Gestaltung eines neuen Deutschland dann treten, wenn mit dem Ende der Moskauer Außenministerkonferenz die deutsche Frage in Bewegung geraten würde. Aus wirtschaftlichen Gründen war es unbedingt erforderlich, der paralysierten bizonalen Wirtschaftsverwaltung zu neuem Leben zu verhelfen und damit war das Feld abgesteckt, auf dem der verfassungspolitische Weg entschieden werden mußte.

2.5. Zusammenfassung

In den Verhandlungen zu den fünf bizonalen Verwaltungen geriet die bayerische Politik in Bewegung. Der Länderrat war bisher das Organ, auf das die Außenpolitik Bayerns sich konzentriert hatte. Nun wurde die Problematik kompliziert. Das staatenbündische Konzept des Länderrates wurde durch den Zwang zur Einigung mit den Zentralverwaltungen der britischen Zone zu einem innenpolitischen Podium, auf dem eine gemeinsame Außenpolitik gegenüber der zentralistischen britischen Zone konzipiert werden mußte. Das Veto-Recht im Länderrat sicherte Bayern eine optimale Chance, eine gemeinsame Linie der US-Zone aufbauen zu können, doch trat unterhalb der Schwelle des Kompromisses die gegensätzliche staatsrechtliche Auffassung auch der Länder der US-Zone klar zu Tage. Bayerns Modell, die bizonalen Verhandlungen nur als wirtschaftliche Notmaßnahmen auf gemeinsamer, zwischenstaatlicher Ebene zu sehen, konnte nur zuweilen und recht mühsam verdecken, daß der Kern des bizonalen Zusammenschlusses die für Bayern wesentliche Frage nach dem staatsrechtlichen Aufbau des neuen Deutschlands berührte. Unterstrichen wird dies durch zwei Tatsachen.

Neben dem Länderrat baute Bayern einen eigenständigen außenpolitischen Draht in die britische Zone. Damit verfolgte Bayern eine Politik, die auf staatsrechtlicher Ebene nicht mit der ungeteilten Zustimmung der übrigen im Länderrat zusammengeschlossenen Länder rechnen konnte. Bayern suchte die Länderbildung in der britischen Zone voranzutreiben, wehrte sich erregt gegen alle föderalistischen Modelle, welche den künftigen Ländern der britischen Zone eine Rolle nach einem zentralstaatlichen Dezentralisierungskonzept vorschreiben wollte und unterstützte die frisch geschaffenen Länderregierungen beim Vorantreiben eines Machtanspruches, der die Souveränität und Staatlichkeit der künstlich geschaffenen Länder im Sinne bayerischen Eigenstaatsdenkens betonte. Dies durchzusetzen sah die bayerische Staatsregierung eine große Möglichkeit in den Ministerpräsidentenkonferenzen. Das bayerische Engagement wird in der Forcierung solcher Treffen bis zum Höhepunkt der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz deutlich; ebenso das Ziel, denn in den Treffen der Länderchefs trieb Bayern die staatsrechtliche Diskussion offensiv voran, wobei der bayerische Ministerpräsident Ehard den unsicher agierenden Ministerpräsidenten der britischen Zone Hilfestellung auch dadurch gewähren wollte, indem er die bayerische Sicht vom Untergang des Reiches beim Zusammenbruch Hitler-Deutschlands erstmals klar und unmißverständlich erläuterte, um die alleinige Verantwortung der Ministerpräsidenten für die Zukunft Deutschlands herauszustreichen. Dies schien in bayerischen Augen besonders deshalb notwendig, weil mit der Unterzeichnung der bizonalen Abkommen die zentralistischen Gegner des Länderratmodells und der speziell bayerischen Staatsauffassung enorm an Einfluß gewannen und die Bizone eine Abschottung gegen die Zentralisten in der britischen Zone unmöglich machten.

Der Einfluß der Parteien auf die Ministerpräsidenten der Länder der britischen Zone war unverkennbar, ebenso die Anfälligkeit dieser Länder für den nationalen Anspruch der politischen Parteien. Ehard's hartnäckige Weigerung, Parteivertreter zu den Ministerpräsidentenkonferenzen zuzulassen, sollten den Parteieinfluß ebenso eindämmen wie die bayerische These von der Föderalisierung der politischen Parteien. Denn eine auf Länder zurückgeschraubte Organisation der politischen Parteien - nach dem bayerischen Muster - hätte ihrem nationalen Machtanspruch zumindest einen Großteil der Energie genommen und die Regierungen von parteipolitischen Druck befreit. Die theoretische Ausklammerung staatsrechtlicher Aspekte bei den bizonalen Verträgen über den wirtschaftlichen Zusammenschluß der beiden Zonen war in dem Augenblick nicht mehr durchzuhalten, als die bizonalen Verwaltungen ihre Arbeit aufnahmen und versuchten, ihre Politik gegenüber den Ländern durchzusetzen und übergeordnetes Interesse vertraten. Im Kampf um die Rechtsetzungsbefugnis mußte Bayern einen ersten großen Angriff auf seine staatlichen Souveränitätsvorstellungen abwehren. Denn eine Rechtsetzungsbefugnis der

bizonalen Stellen sollte in das Wirtschaftsleben der Länder direkt eingreifen und bedeutete den Verlust eines großen Stückes an Souveränität. Es gelang Bayern, den Länderrat gegen die bizonalen Zentralverwaltungen zu mobilisieren. Eine ad-hoc-Koalition ohne tiefere Gemeinsamkeit auf der Basis des zugkräftigen Arguments von der Restaurierung der nationalsozialistisch verseuchten zentralistischen Reichsbeamtenschaft brachte die bizonale Rechtsetzungsbefugnis zu Fall. Den Ausschlag gaben hierbei die Besatzungsmächte zugunsten der bayerischen Vorstellungen, auf der anderen Seite blockierten Amerikaner und Briten allerdings die Gegenoffensive der Ministerpräsidenten, die unter Führung Bayerns eine politische Kontrolle der bizonalen Verwaltungen durch die Länderregierungen durchsetzen wollten.

Die Ersetzung Rudolf Müllers, des Favoriten des Länderrates, durch Victor Agartz auf dem Posten des Chefs der bizonalen Wirtschaftsverwaltung bewies der bayerischen Regierung nur allzu deutlich, daß die zentralistischen Gegner in der Zentralbürokratie und den politischen Parteien kaum mehr zu unterschätzen waren. Wie vorhergesagt, schien die Wirtschaftspolitik ein bedeutsamer Hebel für die staatsrechtliche Ausgestaltung des Reiches darzustellen. In Bayern hatte man ja aus staatsrechtlichen Motiven und grundsätzlicher Wirtschaftspolitik ein Bündel geschnürt, das in seiner negativen Komponente den Zusammenhang Planwirtschaft = zentralistisch = undemokratisch herstellte. Mit dem Anhänger der zentralistischen Planwirtschaft Victor Agartz war ein bizonaler Verwaltungschef berufen, der damit ebenso grundsätzlichen staatsrechtlichen Auffassungen Bayerns entgegenarbeitete. Der „Zentralismus“ hatte so an Boden gewonnen, daß Bayern dieser Entwicklung nur Einhalt gebieten zu können glaubte, indem es die Arbeit der bizonalen Verwaltungen lahm lege in der Hoffnung, die Besatzungsmächte würden einer Revidierung der Bizonenorganisation zustimmen und einer politischen Kontrolle durch die Ministerpräsidenten nichts mehr in den Weg legen. Die Ministerpräsidentenkonferenzen sollten den Nachweis führen, daß nur die Gemeinsamkeit der Länder die Verantwortung für einen geregelten Wirtschaftsaufbau zu tragen im Stande war und nur von den Ländern aus der Impuls der nationalen Verantwortung vorangetrieben werden könne. Diese Politik war einerseits viel zu durchsichtig, um bei den Militärregierungen im Sinne Bayerns etwas zu bewirken, andererseits begannen sich auf einer weiteren politischen Ebene die Gewichte langsam gegen die bayerische Politik zu verschieben.

Im Dezember 1946 trat nach den Wahlen das erste verfassungsmäßige demokratische Parlament Bayerns nach dem Kriege zusammen und wählte eine Regierung. Die Verabschiedung der Verfassung und die demokratischen Wahlen zu einer bayerischen Volksvertretung hatten die gouvernementalen Politiker des Kabinetts Wilhelm Hoegner herbeigesehnt. Denn mit dem Verfassungswerk schien der Schlußstein in den Bau der souveränen Staatlichkeit Bayerns gesetzt, wenn er auch nicht ganz nach dem Willen der Gouvernementalen geraten war. Die eigentliche Zielsetzung war innenpolitisch zementiert, hinter die Verfassung brauchte und konnte man nicht mehr zurückgehen. Ein fester Standort war erreicht, von dem aus die Außenpolitik nun energisch in Angriff genommen werden konnte. Doch nicht nur eine Basis für die politischen Ziele des Eigenstaatsdenkens war geschaffen. Mit dem ersten Auftreten des gewählten bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard und seiner ebenfalls demokratisch legitimierten Kollegen aus der US-Zone konnten die US-zonalen Vertreter der Länderverantwortlichkeit für das gesamtdeutsche Wohl dem Vorwurf der politischen Parteien begegnen, welche die Ministerpräsidenten bisher als Erfüllungsgehilfen der amerikanischen Besatzungsmacht und als undemokratische Machthaber apostrophiert hatten. Dieses Argument fiel nun vorübergehend zumindest in sich zusammen.

Doch die Erwartungen Bayerns auf die positiven Auswirkungen der Verfassung und einer demokratisch legitimierten Regierung wurden alsbald stark gedämpft. Die Untermauerung des Stuttgarter Länderrates mit einem parlamentarischen Beirat warf ambivalente staatsrechtlich Vorstellungen sofort wieder in den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen.

Das staatenbündische Länderratskonzept der bayerischen Regierung wurde gestützt durch die Tatsache, daß der parlamentarische Rat sich nicht in Fraktionsspaltung etablierte, sondern nach Ländern abstimmte und das Prinzip der Einstimmigkeit erhalten blieb. Doch die Amerikaner unterließen die bayerische Absicht, einen demokratischen Anstrich einer außenpolitischen Gemeinschaft zu zeigen mit dem unmißverständlichen Hinweis, die gewählten Ministerpräsidenten im Länderrat hätten Gesetze übergeordneter - zonaler und bizonaler - Bedeutung weiterhin auch gegen den Willen der Landtage zu beschließen. Bayern überbrückte die Abhängigkeit des Landtages und des Ministerpräsidenten vom Willen der Besatzungsmacht mit einer Hilfskonstruktion, zudem hatte die gouvernementale große Koalition keine Schwierigkeiten im Landtage zu erwarten. Doch konnte dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß es zum Einen mit der Demokratie in der US-Zone nicht so gut bestellt war, wie man dies gegenüber der britischen Zone gerne glauben gemacht hätte, zum anderen war in der Praxis ein weiterer Hieb gegen die Ländersouveränität geführt, denn es bestand kein Zweifel, daß mit der Verpflichtung der Ministerpräsidenten auf die Durchsetzung zonaler und bizonaler Gesetze auch gegen die Parlamente ein Stück gesamtdeutscher Verantwortung der legislativen Tätigkeit der Einzellandtage entzogen war. Auch die Paralisierung der Bize durch Bayern konnte diesen Tatbestand nicht verschleiern und bot den politischen Parteien Möglichkeiten genug, gegen den demokratischen Anspruch der süddeutschen Ministerpräsidenten vorzugehen.

Die Vorteile der Verabschiedung der bayerischen Verfassung für die eigenstaatliche Zielsetzung der bayerischen Politik lagen auf der Hand und waren von den Gouvernementalen langfristig vorbereitet worden. Die gewählte Regierung Bayerns konnte auf der Basis der in der Verfassung zementierten Staatlichkeit außenpolitisch offensiv werden.

3. BIZONE (2. PHASE)

Seit die wirtschaftliche Vereinigung der britischen und amerikanischen Zone ins Leben gerufen war, hielten es die Ministerpräsidenten für erforderlich, die Verwaltungsräte zu koordinieren. Dabei war es den Ministerpräsidenten wichtig – und das ließ sich durch Argumente wie Vermeidung von Doppelarbeit und Effektivierung der Arbeit nicht vertuschen – die bizonalen Ämter unter politische Kontrolle zu bringen, um den zentralistischen Einfluß der Zentralbürokratie der britischen Zone und der politischen Parteien eindämmen zu können. Eine Kontrolle der bizonalen Organe durch die föderalistisch gesinnten Ministerpräsidenten war die Voraussetzung für die bayerische Bereitschaft, der Wirtschaftsverwaltung Kompetenzen zuzuerkennen, die die Voraussetzung für eine effektive Arbeit der Bizonenorgane war. Unter dem Hinweis auf Potsdam und die Moskauer Außenministerkonferenz weigerte sich die amerikanische Militärregierung, eine Koordination der bizonalen Verwaltungen auch nur in Erwägung zu ziehen, denn, wie Clay im Hinblick auf den politischen Aspekt der Koordinierung meinte: „Eine Rose, die einen anderen Namen trägt, duftet genau so gut.“⁴²⁴⁾

Nachdem Clay hier seine Zustimmung verweigert hatte, blieb es bei dem Boykott der bizonalen Organe durch die Negierung eines bizonalen Gesetzgebungsrechts, das Bayern vorangetrieben hatte.⁴²⁵⁾

Auf der Berliner Konferenz mit den Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone hatte Clay nochmals eindringlich darauf hingewiesen, welchen Wert er auf ein gutes Funktionieren der bizonalen Wirtschaftsverwaltung lege. Der bayerische Ministerpräsident Ehard ignorierte den Wunsch der amerikanischen Militärregierung, indem er seine Erfüllung von der im Moment unannehmbaren Bedingung der Koordinierung abhängig machte. Dabei gelang es ihm, die widerstrebenden Ministerpräsidenten Maier und Stock mitzuziehen, die geneigt schienen, ihr föderalistisches Hemd mit dem Mantel der praktischen Erfordernisse zu bedecken.⁴²⁶⁾ Obwohl Clay auf der Konferenz vor übertriebenen Hoffnungen auf die Tagung der Außenminister in Moskau gewarnt hatte,⁴²⁷⁾ drehte die bayerische Regierung das Argument, daß man mit der derzeitigen Organisation bis zum Ende der Moskauer Konferenz leben müsse um, und rechnete, daß man mit dieser Organisation nur mehr bis nach Moskau leben müsse. Danach müsse entweder die Verfassung eines neuen Reiches als Vorbedingung zur Unterzeichnung eines Friedensvertrages geschaffen werden oder es werde eine politische Führung für zwei Zonen entstehen, die ebenfalls auf verfassungsähnlichen Grundlagen stehen müsse.⁴²⁸⁾ Unter dieser Argumentation gewann die Verfassungspolitik eindeutig den Vorrang in der Prioritätenliste der bayerischen Staatsregierung. Die bayerische Staatsregierung versuchte, auf der Grundlage der Bremer Beschlüsse der Ministerpräsidenten eine gemeinsame föderalistische Verfassungspolitik der Ministerpräsidenten voranzutreiben. Dabei hoffte man, daß die Änderungen nach der Moskauer Konferenz von dieser Politik maßgeblich beeinflußt werden würden. Diese Hoffnung wurde von dem offensichtlichen Interesse Clays an den Bremer Beschlüssen und dem Wohlwollen, das die amerikanische Militärregierung den verfassungspolitischen Aktivitäten den süddeutschen Ministerpräsidenten entgegenbrachte, gestärkt.

Auf der Wiesbadener Ministerpräsidenten-Konferenz taten sich aber bereits die ersten Risse in der föderalistischen Front auf, die sich vertieften, je detaillierter die bayerische Regierung ihre eigenstaatlichen verfassungspolitischen Zielsetzungen veröffentlichte. Die vordergründige Allianz der Ministerpräsidenten fiel zusehends in sich zusammen, so daß innerhalb der bayerischen Regierung sich ausbreitete, man dürfe sich nur mehr auf die eigene Kraft und Stärke verlassen. Doch bevor sich die Gouvernements auf diese Position zurückzogen, startete die bayerische Regierung noch einen Versuch, eine gemeinsame Politik auf der Basis der Ministerpräsidenten herzustellen.

3.1. Die Münchner Ministerpräsidentenkonferenz

Wie Steiniger nachgewiesen hat, ging die Idee einer neuerlichen Ministerpräsidentenkonferenz aus vom bayerischen Bevollmächtigten beim Länderrat Gebhard Seelos.⁴²⁹⁾

Wie schon erwähnt, war Seelos an maßgeblicher Stelle beteiligt, die bayerisch-eigenstaatliche Politik im Herbst 1946 in die Offensive zu führen. Eine Manifestation der außenpolitischen Offensive der bayerischen Staatsregierung war eine positive Beurteilung von Ministerpräsidenten-Konferenzen. Die Richtigkeit dieser Politik hatte sich in den Beschlüssen der Bremer Konferenz niedergeschlagen. Anfang 1947 wollte Bayern die Beschlüsse von Bremen vertieft wissen und zugleich den Ministerpräsidenten der britischen Zone vor der Umbildung des Zonenbeirates Rückendeckung geben. Die Wiesbadener Konferenz zeigte nicht das gewünschte Ergebnis, die gemeinsame Politik der Ministerpräsidenten zerbröckelte. In der Folgezeit trieben die Länder ihre Verfassungsvorarbeiten im Hinblick auf die Moskauer Konferenz voran. Nach deren Scheitern griff Seelos die Idee einer Ministerpräsidentenkonferenz auf bayerischem Boden wieder auf, die er schon seit Ende Januar 1947 verfolgt hatte, denn, wie schon als Alternative zur Wiesbadener Konferenz, schlug er Ministerpräsident Ehard als Tagungsort wieder Garmisch-Partenkirchen vor.⁴³⁰⁾

Die Einladung Ministerpräsident Ehards zu einer Ministerpräsidentenkonferenz an alle Länder der vier Zonen knüpfte bewußt an die Bremer Konferenz vom Herbst 1946 an, die ebenfalls als vierzonale Konferenz geplant war, sollte damit auch die Wiesbadener Konferenz mit ihrem unbefriedigenden Ergebnis vergessen machen.

Von Anfang an verfolgte die Einladung nach München einen doppelten Zweck:

Der gesamtdeutsche Aspekt der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz ist von Grünewald in den Mittelpunkt seiner Betrachtung gerückt worden.⁴³¹⁾ Tatsächlich berechtigten die Akten zu starken Zweifeln. Bereits zur Bremer Konferenz hatte der Initiator von München und Generalsekretär der Münchner Konferenz, Seelos, starke Zweifel an der Teilnahme der Ministerpräsidenten der russischen Zone und hielt ihr Erscheinen nicht für vorteilhaft für die bayerisch-föderalistischen Ziele.⁴³²⁾ Es gibt keine Anzeichen dafür, daß Seelos mittlerweile seine Ansicht geändert hätte. So erscheint die Möglichkeit glaubhaft, daß die Initiatoren der Münchner Konferenz von der Zusage der Ministerpräsidenten aus der russischen Zone überrascht waren,⁴³³⁾ sie eigentlich nicht damit gerechnet hatten. Kein Zweifel allerdings, daß das unerwartete Entstehen einer gesamtdeutschen Begegnung das Prestige der bayerischen Staatsregierung hob. Das Ziel der Konferenz in München war ja auch, den durch Bayerns Vorpellen in einer eigenstaatlich geprägten Verfassungspolitik massiv zutage getretenen Vorwurf des Separatismus zu entkräften und die gesamtdeutsche Zielsetzung der bayerischen Politik in den Vordergrund zu tragen.⁴³⁴⁾ Die Teilnahme der Ministerpräsidenten aller vier Zonen an der Münchner Konferenz befriedigte diese bayerischen Erwartungen bei weitem, zeitigte auf die Dauer allerdings nicht den gewünschten Effekt.

In seinem oben erwähnten Memorandum fährt Seelos fort: „Aber auch bei einer Teilnahme der Herren aus der russischen Zone wird sich Gelegenheit geben, mit den Regierungschefs der englischen Zone gesonderte Gespräche zu führen.“⁴³⁵⁾ Dies leitet über zu der zweiten Absicht der bayerischen Staatsregierung, den bizonalen föderalistischen Karren zu transportieren.⁴³⁶⁾

Dies zeigte sich schon bei der Einladung zur Konferenz, als – wie Steininger berichtet⁴³⁷⁾ – Berlin und das Saarland verspätet eingeladen wurden, da beide Länder nicht selbständig waren. Ehards Ziel war, völkerrechtsfähige Staaten in München zu versammeln. Bei den süddeutschen Verfassungsdiskussionen hatte sich ja herauskristallisiert, daß sich die Staaten das Recht vorbehalten sollten, einen Friedensvertrag ohne Reichsbindung zu unterschreiben. Mit dem Scheitern der Moskauer Konferenz waren die Hoffnungen auf ein Gesamtreich stark gesunken und die Möglichkeiten einer Teillösung in das Blickfeld gerückt.⁴³⁸⁾

Völkerrechtsfähige Länder waren auch erforderlich für die Problematik eines Besatzungsstatuts, dem Seelos für Bayern eine kämpferische Komponente unterschob, als er das Besatzungsstatut in Verbindung brachte mit der Verweigerung der deutschen Unterschrift unter einen diktierten Friedensvertrag.

Um dieser, der eigenstaatlichen Zielsetzung Bayerns sehr entgegenkommenden Demonstration ministerpräsidentlicher Einigkeit gerecht zu werden, spielte es auch keine Rolle, ob die Ministerpräsidenten der russischen Zone an der Konferenz teilnahmen.⁴³⁹⁾ Der erhoffte innenpolitische Effekt, den nationalen Führungsanspruch der Ministerpräsidenten vor den Parteien herauszustreichen und zu bekräftigen, stellte sich so und so ein. Auch für Bayern, das den Gedanken der nationalen Repräsentation durch die Ministerpräsidenten nur als Vehikel benutzte, um die Souveränität der Länder zu unterstreichen und die nationale Frage von der freiwilligen Entscheidung der „Staatsoberhäupter“ abhängig machte. Für ein Fortkommen in der bizonalen Frage, wie Seelos sie erhofft hatte,⁴⁴⁰⁾ stellte die Zusage der Ministerpräsidenten der russischen Zone ein gewichtiges Hindernis dar. Gespräche über diesen Problemkreis konnten bei der Teilnahme der Ministerpräsidenten der russischen Zone nur hinter den Kulissen geführt werden. Doch dies war – wie sich im Laufe der Vorbereitungen zur Konferenz herausstellte, kein Faktor von Bedeutung. In München sollte Ministerpräsidentenverantwortung und Ministerpräsidenteneinigkeit demonstriert werden. Mit der Absicht, die Ministerkonferenz zu institutionalisieren, waren die Optionen nach allen Seiten freigehalten.

Von Einfluß auf die Münchner Konferenz war die Entscheidung von Amerikanern und Engländern vom 29. Mai 1947, die Bizonenorganisation zu reformieren und damit in Gang zu setzen, die die Teilnehmer der Konferenz überrascht hatte. Mit dem Wirtschaftsrat setzten die Militärregierungen ein parlamentsähnliches Gremium in die Welt, das den Einfluß der politischen Parteien innerhalb der Bizone stark heben mußte, mit dem Exekutivrat entstand dagegen ein Organ der Länder, dessen politisches Gewicht nicht genau definiert war, dessen Einfluß von einer gemeinsamen Front der Ministerpräsidenten demzufolge auch stark angehoben werden konnte. Die Bremer Gemeinsamkeit zwischen den Ministerpräsidenten der britischen und amerikanischen Zone wiederherzustellen, geriet durch diesen Entschluß der Militärregierungen noch bedeutsamer. Es war von Bedeutung für die Kräfteverteilung in der neuen Bizonenorganisation, ob sich die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten dazu entschließen konnten, die Einheit der Ministerpräsidenten ihrer Parteizugehörigkeit vorzuziehen. Die SPD stand sicherlich vor einer schwierigen Entscheidung.⁴⁴¹⁾ Der erbitterte Kampf Kurt Schumachers gegen die SED, deren Gründung das SPD-Verbot in der russischen Zone mit sich gebracht hatte, konnte unterlaufen werden, wenn sich sozialdemokratische Ministerpräsidenten mit Kollegen, die der SED angehörten, an einen Tisch setzten. Andererseits wollte Schumacher die Münchner Ministerpräsidentenkonferenz nicht torpedieren.⁴⁴²⁾ Auf einer Besprechung in Frankfurt am Juni 1947 wurde die Marschrichtung der SPD für die Konferenz festgelegt, wobei beschlossen wurde, daß die Konferenz sich nicht mit politischen Fragen befassen sollte.

Damit war ein Ziel der bayerischen Regierung stark gefährdet. Denn die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten stellten sich mit diesem Entschluß hinter die Meinung der Parteien, daß die Länder bestenfalls nur Treuhänder der Reichsgewalt seien und die nationale Repräsentation den Parteien gebühre. In der für die bayerischen Gouvernements entscheidenden Verfassungsfrage war Bayern isoliert. Blieben die drängenden wirtschaftlichen Probleme, deren Behandlung von allen Teilnehmern gewünscht wurde, wirtschaftliche Probleme aber waren auch politische. Nach der Bizonenneuordnung zumal, deren Zusammenhang mit einer politischen Steuerung nun auch von den beiden Militärregierungen nicht mehr gelegnet wurde. Für Bayern bestand zudem ein direkter Zusammenhang zwischen Verfassung und Wirtschaftsform, der durch die Gedankenkette Föderalismus = Demokratie = kapitalistische Wirtschaftsform geknüpft war. Die Lahmlegung der Bizonenverwaltung nach der Wahl Agartz zum Vorsitzenden des Verwaltungsrates für

Wirtschaft als einem Vertreter planwirtschaftlichen Gedankenguts machte diese Abhängigkeiten deutlich.

Als praktischer Weg für Bayern, indirekt auch in der Verfassungsfrage weiterzukommen, mochte den Initiatoren der Münchner Konferenz erscheinen, zu zeigen, daß die versammelten Ministerpräsidenten im Stande waren, das wirtschaftliche Elend in den Griff zu bekommen. Schumacher hatte ja den Ländern vorgeworfen, daß sie sich in der Krise des Winters 1946/47 unfähig gezeigt hatten, mit einer von ihnen dominierten Organisation das Elend wirksam zu bekämpfen. Und Schumacher schloß daraus, daß nur durch eine straffe, zentrale Führung die föderalistischen Querelen um die richtige Wirtschaftsführung ein Ende gesetzt werden könne.⁴⁴⁴⁾

Wenn die Ministerpräsidenten zeigten, daß auch der Föderalismus der Wirtschaftsnot beikommen konnte, so war noch nichts verloren, die föderalistische Front hatte auch aus diesem Blickwinkel noch eine Chance. Die Ministerpräsidenten der britischen Zone waren durch die Aussicht auf praktische Erfolge in der Bekämpfung der Wirtschaftsnot am leichtesten zu gewinnen und bei der Stange zu halten, zumal sich zwischen CDU und SPD eine Polarisierung in wirtschaftspolitischen Grundsatzfragen abzeichnete. Dazu war aber notwendig, daß die Resolutionen der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz in die Praxis umgesetzt werden würden. Doch dies unterblieb.⁴⁴⁵⁾

Der Erfolg der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz war eine Hebung des bayerischen Ansehens in den Augen der Öffentlichkeit und das kurzfristige Verstummen des Vorwurfs des Separatismus gegen Bayern. Ein Ergebnis der Ministerpräsidentenzusammenkunft war, daß auch den gutwilligsten Politikern klar geworden sein mußte, daß einer wirtschaftlichen und politischen Einheit Gesamtdeutschlands für unabsehbare Zeit ein Riegel vorgeschoben war und man sich auf bi- oder trizonale Provisorien einzurichten hatte.

Für die eigentlichen Ziele, die die bayerische Regierung mit ihrer Initiative verfolgt hatte, erwies sich die Konferenz als glatter Fehlschlag. Von einer Neubelebung der gemeinsamen Haltung von Bremen konnte keine Rede sein, die föderalistische Front hatte durch den Einbruch Kurt Schumachers und der SPD in die Phalanx der Ministerpräsidenten noch tiefere Risse bekommen. Das politische Aktionsfeld der neu geschaffenen bizonalen Organisation konfrontierte uneinige Länder mit politischen Parteien, die durch den Dissens der Ministerpräsidenten in ihrem Führendanspruch gestärkt aus der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz hervorgegangen waren.

Die politische Konzeption der bayerischen Gouvernementalen war gescheitert. In diesem Augenblick sah die bayerische Staatsregierung nur mehr eine Möglichkeit, ihrem staatsideologischen Kurs doch noch zum Durchbruch zu verhelfen. Vor dem Ministerrat hatte Pfeiffer betont, daß Bayern sich auf seine eigene Kraft verlassen müsse und gegenüber Lüdemann warnte Seelos auf einer Vorbesprechung zur Münchner Konferenz, „daß als Reaktion auf ein Scheitern Bayern sich stärker auf seine eigenen Füße stellen müsse.“⁴⁴⁶⁾

In seiner Verfassungspolitik hatte Bayern keinen festen Verbündeten mehr. Der Rückzug auf den Länderrat der US-Zone bot eine gewisse Sicherheit dafür, wenigstens in einigen Fragen der praktischen Politik einen Rückhalt zu gewinnen. Das Dilemma zwischen der bayerischen Eigenstaatsideologie und dem Willen zu Deutschland begann sich mächtig zu rühren. Bayern durfte sich nicht einigeln, falls es die Chancen für seine politische Überzeugung wahrnehmen wollte. Die politische Offensive in weitgehender Isolation beschwor Gefahren herauf, die kaum abwägbar schienen. Auf der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz war eine Entscheidung gefallen, die im Zusammenspiel mit dem Neubau der Bizonenorganisation eine für die bayerische Gouvernementalen bittere Demontage der bayerischen Eigenstaatlichkeitspolitik einleitete bis zu einem Punkt, an dem Bayern froh sein durfte, wenigstens ein Minimum föderalistischer Vorstellungen zu retten.

3.2. Der Aufbau der Frankfurter Bizonenorganisation⁴⁴⁷⁾

Auf der Sitzung des Ministerrates vom 19.4.1947 berichtete Ministerpräsident Ehard, daß er den amerikanischen Militärgouverneur Clay wieder auf die Notwendigkeit einer politischen Koordinierung der fünf bizonalen Verwaltungsräte angesprochen habe: „Früher habe Clay erwidert, daß man der Moskauer Konferenz nicht vorgreifen könne, jetzt habe er aber die Notwendigkeit zugegeben.“⁴⁴⁸⁾

Die bayerische Staatsregierung rechnete damit, daß die Struktur der neuen Koordinierungsstelle ihren Wünschen entgegen kam. Denn die amerikanische Militärregierung hatte die diesbezüglichen Pläne des Länderrates und der versammelten Ministerpräsidenten positiv beurteilt und schien die föderalistischen Absichten der Ministerpräsidenten gegen den Zentralismus der britischen Zone zu verteidigen.⁴⁴⁹⁾

Die Politiker in der Bayerischen Staatskanzlei übersahen bei dieser Rechnung allerdings die Dringlichkeit, mit der Clay auf den Besprechungen mit dem Länderrat forderte, der Bizonenorganisation zu effektiver Arbeitsmöglichkeit zu verhelfen. Clay stand unter wachsendem Druck seitens der amerikanischen Regierung, die Wirtschaft der Bizone anzukurbeln. Seit die Engländer erklärt hatten, ihre Zone nicht mehr finanzieren zu können, und die ganze Last der Verantwortung auf amerikanischen Schultern lastete, verlangte die amerikanische Regierung, daß Clay die bizonale Wirtschaft zu höchster Leistung brachte, um die eigenen finanziellen Aufwendungen zu entlasten.

Die Weigerung der süddeutschen Ministerpräsidenten unter der Führung Bayerns, den bizonalen Organen Kompetenzen einzuräumen, die die Länderstaatlichkeit hätten beschneiden können, mag die Militärgouverneure dazu bewogen haben, den Umbau der bizonalen Verwaltung ohne Konsultation deutscher Stellen ins Werk zu setzen, ein Unterfangen, das die US-Zone beunruhigte, da sie bisher zu fast allen Entscheidungen der Amerikaner gehört worden waren.

Die Debatten über die richtige Form der Kontrolle hätten das Ergebnis sicher stark verzögert. Die zu erwartenden Schwierigkeiten einer Kompromißbildung mit der englischen Militärregierung haben den Entschluß Clays gefördert, eine Entscheidung unter Ausschuß der Deutschen zu fällen, was für die amerikanische Zone einen Rückschritt bedeutete.

Die Veröffentlichung des Abkommens vom 29.5.1947 zwischen der amerikanischen und britischen Militärregierung überraschte die Ministerpräsidenten, obwohl Clay die Ministerpräsidenten mit seinen Grundgedanken bereits vertraut gemacht hatte.⁴⁵⁰⁾

Nach der Bekanntgabe des Abkommens setzte in den acht Landesregierungen der Bizone eine fieberhafte Tätigkeit ein, um für die Ministerpräsidenten eine Inhaltsanalyse zu erstellen, die die Bedingungen und Möglichkeiten der neuen Konstruktion ausloten sollte.⁴⁵¹⁾

Nach der Analyse stellten sich die Organe der Bizone folgendermaßen dar:⁴⁵²⁾

3.2.1. Wirtschaftsrat

Im Wirtschaftsrat erhielt die Bizone ein parlamentsähnliches Gremium, dem die Militärregierung das Recht zuerkannt hatten, als alleinige Instanz Gesetze zu beschließen und zu erlassen, soweit sie den wirtschaftlichen Aufbau der Bizone in dem von den Besatzungsmächten abgesteckten Rahmen betrafen.⁴⁵³⁾ Dabei war jedoch noch nicht eindeutig geklärt, inwieweit durch die Rechtsetzungsbefugnis des Wirtschaftsrates die Befugnisse der Landtage beschnitten werden würden.⁴⁵⁴⁾

Eine zweite Aufgabe des Wirtschaftsrates war, die sich aus seiner gesetzgeberischen Tätigkeit ergebenden Aufgaben zu delegieren, auf eines der beiden anderen Organen der Bizone oder auf die Länder. Dabei blieb es dem Wirtschaftsrat auch vorbehalten, das Verhältnis zwischen den beiden anderen Organen der Bizone zu regeln, wovon, wie Strauß feststellte, „das praktische Funktionieren der eigentlichen Verwaltungen abhäng(e)n.“⁴⁵⁵⁾

3.2.2. Die Direktoren

„Die Direktoren ... werden in verstärkter Form, wie es bisher die Vorsitzenden der Verwaltungsräte waren, die Leiter der Verwaltungen sein.“⁴⁵⁶⁾

Die Direktoren hatten die Aufgabe, die Gesetzesarbeit in die Praxis umzusetzen, also Verwaltungsvorschriften an die Länder herauszugeben, ebenso Rechtsverordnungen und Rechtsvorschriften, die die Durchführungen der Gesetze gewährleisten sollten. Daneben gehörte es zu ihren Aufgaben, Gesetzentwürfe für ihre Verwaltungszweige zu entwickeln und vorzubereiten.

In ihrer Arbeit waren die Direktoren dem Wirtschaftsrat verantwortlich, zugleich aber abhängig vom dritten Organ der bizonalen Verwaltungen, dem Exekutivrat.

3.2.3. Der Exekutivrat

Der Exekutivrat war Vertreter der Regierungen der in der Bizone vereinigten Länder. Er bildete das schillerndste Instrument in der neuen bizonalen Organisationsstruktur.

Als koordinierende Stelle nahm der Exekutivrat eine Position ein, deren Fehlen die Ministerpräsidenten für die Bizonenkonstruktion der ersten Phase gegenüber den Militärregierungen ständig beklagten. Der Exekutivrat hatte die Tätigkeit der Verwaltungen zu koordinieren, „insbesondere Zuständigkeitsfragen zu entscheiden und dafür zu sorgen, daß keine Doppelarbeit geschieht“.⁴⁵⁷⁾

Der Exekutivrat war berechtigt, Gesetzesvorlagen beim Wirtschaftsrat einzubringen, Gesetzesvorlagen aus den Reihen des Wirtschaftsrates mußten dem Exekutivrat zur Stellungnahme vorgelegt werden. Der Exekutivrat konnte sich also aktiv in die Gesetzgebung einmischen.

Aus dem Text der amerikanischen Proklamation und der gleichlautenden britischen Verordnung leiteten die Landesregierungen auch ab, daß der Exekutivrat die unmittelbare Aufsicht über die Direktoren ausüben hätten.⁴⁵⁸⁾

Eine bedeutende Möglichkeit der Einflußnahme für den Exekutivrat stellte auch das Recht dar, dem Wirtschaftsrat die zu wählenden Direktoren vorzuschlagen und somit direkten Einfluß auf die Personalpolitik zu nehmen.

3.3. Bayern und die bizonale Organisation

Die kurz skizzierte bizonale Organisation, wie sie von den Militärregierungen ohne Mitwirkung der Länder erlassen wurde, warf für die bayerische Staatsregierung eine ganze Reihe von Fragen auf:

Die Rechtsetzungsbefugnis für den bizonalen Bereich war dem Wirtschaftsrat übertragen worden. Der war damit zum entscheidenden Organ der Bizonenverwaltung geworden. Bayern hatte in seinen Verfassungsüberlegungen ein Parlament, bestehend aus Delegierten der Lte gefordert – dies war jetzt realisiert worden –, doch hatte Bayern immer darauf bestanden, daß den Landesregierungen bedeutender Einfluß auf die bizonale Verwaltung eingeräumt werden müsse. Im Exekutivrat besaßen nun die Länderregierungen ein Gremium innerhalb der Bizone, das die Koordinierung – das Desiderat der alten Organisation, – der Verwaltung übernehmen würde, doch der politische Einfluß, der diese Koordinierung begleiten sollte, war völlig offen. Der Exekutivrat war ein Organ mit nicht genau definierten Möglichkeiten, konzipiert ohne Vorbild im deutschen Staatsrecht, worauf W. Strauss extra hingewiesen hatte.⁴⁵⁹⁾

Einflußmöglichkeiten besaß die Ländervertretung sowohl gegenüber den Verwaltungen und ihren Direktoren, als auch gegenüber dem Wirtschaftsrat. Die legislative Gewalt des

Parlaments war relativ fest gefügt. Ein politischer Freiraum bestand nur im Verhältnis zwischen Wirtschaftsrat und Exekutivrat, wo es darauf ankam, die schillernden Möglichkeiten des Länderorgans mit politischen Entscheidungen zu füllen und dadurch in der praktischen Politik eine Abgrenzung zu erreichen. Ein Machtkampf stand also ins Haus, dessen Ausgang mehr als ungewiß war, da der Wirtschaftsrat auch im Verhältnis zwischen Exekutivrat und Direktoren am längeren Hebel saß, da er Art und Umfang der Aufsicht und Koordinierung mittels Gesetz bestimmen konnte und die Direktoren in letzter Instanz ihm verantwortlich waren. So bildete auch das Verhältnis zwischen Exekutivrat und Direktoren eine Funktion der Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutivrat und Wirtschaftsrat.

Die neue bizonale Konstruktion stellte also ein sehr labiles Gebilde dar, in dem die Vorhand zwar eindeutig beim Wirtschaftsrat lag, die realen Machtverhältnisse dennoch beeinflussbar blieben und hier konnte die bayerische Politik einhaken.

Deutlich ergab sich eine solche Möglichkeit, wenn man die Funktion der Länder innerhalb des bizonalen Kräfteverhältnisses betrachtete.

In seiner Analyse stellte W. Strauss als seine private Meinung heraus, daß das Funktionieren der bizonalen Verwaltungen unter den neuen Direktoren nur dann zu gewährleisten sei, wenn eine scharfe Trennung zwischen den Zuständigkeitsbereichen von Landes- und Zentralverwaltungen vorgenommen werde.⁴⁶⁰⁾ Strauss sprach wieder den Unterschied zwischen der amerikanischen und der britischen Zone an. In der amerikanischen Zone sei durch den Aufbau von unten nach oben eine Zuständigkeitsabgrenzung leicht zu ziehen, da die Landesverwaltungen aufgebaut und voll funktionsfähig seien. In der britischen Zone allerdings seien wesentliche Zuständigkeitsbereiche den zonalen Organen vorbehalten was dazu geführt habe, daß die bizonalen Verwaltungen zugleich in weiten Bereichen für die britische Zone zuständig seien.⁴⁶¹⁾

Dies müsse unter allen Umständen geändert werden, da sonst den Zentralverwaltungen durch ihre Bedeutung für die britische Zone zusätzliches Gewicht zuwachse. Wichtig war die Lösung dieses Problems deshalb, weil eine Zuständigkeit der bizonalen Verwaltungen auch für die britische Zone sich negativ auf die Dezentralisierungsbestimmung der alliierten Anordnung auswirken würde. Die Landesverwaltungen sollten ja weitgehend für die Ausführung der Beschlüsse und Gesetze der bizonalen Ebene verantwortlich sein. Bei den süddeutschen Ländern stellte sich berechtigte Sorge vor einer Ausweitung der Zentralverwaltungen mit der britischen Zone als Hebel ein.

Um die Ausführung der bizonalen Entscheidungen durch die Länder zu gewährleisten, bedurfte es einer engen und loyalen Zusammenarbeit zwischen den Direktoren und den Landesregierungen, wobei dieses Vertrauensverhältnis vom beiderseitigen guten Willen zur Zusammenarbeit abhing, denn – wie schon betont – der Exekutivrat war als Länderorgan in seiner Funktion nicht genau definiert und ließ zunächst großen Raum zur Zusammenarbeit wie auch zur Opposition. Diese Sicht der neuen bizonalen Verwaltungen teilte auch Gebhard Seelos. Der bayerische Bevollmächtigte beim Länderrat und künftiges Mitglied des Exekutivrates brachte in einer Denkschrift, die auf den Juli 1947 datiert werden muß, auch noch eigene, spezifisch bayerische Bedenken gegen die neue Bizonenorganisation zur Sprache.⁴⁶²⁾ Grundsätzlich begrüßte Seelos den neuen Anlauf, eine bizonale Wirtschaftseinheit herzustellen und darüber hinaus auf die gesamtdeutsche Wirtschaftseinheit zuzusteuern. Die Wirtschaftsnot wurde 1947 immer drückender und Bayern hatte ja ein großes Interesse am Wirtschaftsraum Deutschland. Aber der bayerische Bevollmächtigte relativierte seine positive Stellungnahme sogleich wieder:

„Es bleibt aber abzuwarten, ob ... sich unter dem Schlagwort der Wirtschaftseinheit nicht ein Generalangriff auf die Eigenstaatlichkeit der Länder verbirgt. Wenn sich auch die Länder den zeitgegebene Notwendigkeiten nicht verschließen, so müssen sie doch wachsam auf die etwaigen politischen Auswirkungen der wirtschaftlichen Notmaßnahmen sehen.“⁴⁶³⁾

Das Dilemma zwischen Deutschland und dem Willen Bayerns, seine Eigenstaatlichkeit zu wahren, tritt hier ganz deutlich zu Tage. Bayern wollte Deutschland, wollte die wirtschaftliche Einheit, aber die gouvernementale Regierung war nicht bereit, über momentane Erfordernisse zur Bekämpfung der Not grundsätzliche staatsrechtlich-ideologische Positionen aufzugeben, deren Hintansetzung eine wirksame Wirtschaftspolitik geradezu herauszufordern schien. Schwierigkeiten zwischen den bizonalen Organen sah Seelos in zweifacher Hinsicht.

Da alle drei Einrichtungen der Bizone nach dem Abkommen der amerikanischen und britischen Militärregierung exekutive Aufgaben wahrzunehmen hatten, ergibt sich als Schwierigkeit die Kompetenzabgrenzung zwischen Wirtschaftsrat, Exekutivrat und Direktoren. Eine praktikable Lösung war nur in Sicht, wenn alle drei Einrichtungen in weiser Selbstbeschränkung jeder der anderen den politisch notwendigen Freiraum lasse.⁴⁶⁴⁾

Seelos sah also ebenso wie Strauss nur die Möglichkeit einer gutwilligen Zusammenarbeit und freiwilligen sachlichen Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche. Sonst – so kann man den Gedanken Seelos fortspinnen – kommt es zu einer machtpolitischen Auseinandersetzung zwischen den drei Organen der Bizone.⁴⁶⁵⁾

Die zweite Schwierigkeit, die Seelos zu dieser Zeit vielleicht noch gar nicht sah, sie aber in seiner Denkschrift direkt ansprach, bildete die grundsätzliche Funktion des Exekutivrates.

Der Exekutivrat war die Vertretung der Länderregierungen unter den bizonalen Gremien, also ein Organ der Föderative. Innerhalb der Bizone hatte er die Meinung der Länder zu vertreten und in den bizonalen Entscheidungsprozessen gegen Wirtschaftsrat und Direktoren einzubringen. Auf der anderen Seite aber war eine der exekutiven Funktionen des Exekutivrates, die im Wirtschaftsrat beschlossenen bizonalen Gesetze und Verordnungen an die Länder weiterzugeben.⁴⁶⁶⁾

Die Exekutivmitglieder waren ihren Länderregierungen verantwortlich und konnten in dieser Zwitterfunktion unter Umständen keiner ihrer beiden Aufgaben voll gerecht werden. Relativ problemlos konnte dies geschehen, wenn sich das Verhältnis zwischen der bizonalen Verwaltung und den bei bizonalen Gesetzen als ausführende Verwaltung fungierende Landesverwaltung ohne Reibungsverluste entwickelte. Seelos selbst aber betonte in seiner Denkschrift, daß der Exekutivrat seine Weisungsbefugnis gegenüber den Ländern nur in dem Falle einsetzen müßte, in dem „Schwierigkeiten oder Stockungen“ im gegenseitigen Verhältnis auftreten würden.⁴⁶⁷⁾ Gerade aber in solch einem Falle mußten die Länder ja sich der unbedingten Loyalität ihres föderativen Organs in der Bizone sicher sein, da nur über den Exekutivrat die andere Ansicht der Landesregierungen zum Tragen gebracht werden konnte. Und da nach den Erfahrungen mit den bizonalen Verwaltungen der ersten Phase, mit den Zentralbürokratien und den politischen Parteien und ihrem Machtanspruch auch für die zweite Phase der Bizone und den Ländern, insbesondere Bayerns, nicht erwartet werden konnte, schien der Konflikt, der sich am Exekutivrat entzünden würde, unvermeidlich.

Die Konstruktion der Bizone, wie sie sich aus der Analyse der Ministerpräsidenten und aus der Denkschrift Gebhard Seelos darstellte, konnte die bayerische Staatsregierung nicht befriedigen. Der Einfluß der Länderregierungen auf die Bizone war weit geringer konzipiert als die bayerische Regierung es sich gewünscht hatte. Die eigentliche Verantwortung trug der Wirtschaftsrat, auf den Einfluß zu gewinnen für die Länder sehr schwierig sein würde. Das Länderorgan, der Exekutivrat, war aufgrund seiner ungenau definierten Funktion und seiner Zwitterstellung der nicht absehbaren politischen Entwicklung unterworfen, konnte sich nur durchsetzen, wenn die Ministerpräsidenten der Bizone entschlossen an einem Strang ziehen würden. Nach den Erfahrungen seit der Bremer Konferenz waren gemeinsame Aktionen der Ministerpräsidenten schwer vorstellbar, wenn man zudem die sich rapide verschlechternde wirtschaftliche Lage berücksichtigte, die manche

Landesregierungen nach einem Strohhalm greifen ließ, ohne Rücksicht darauf, wer den Strohhalm hielt.

Die Analyse des angloamerikanischen Abkommens vom 29. Mai 1947 allerdings zeigte den Gouvernementalen in Bayerns Regierung auch, daß die Schlacht um Länderstaatlichkeit und Vorherrschaft in der Verfassungsauseinandersetzung noch nicht verloren war, sondern daß sich eine ganze Reihe von Ansatzpunkten bot, an denen eine entschlossene und energische Politik einhaken konnte, um innerhalb der gegebenen Form eigene politische Vorstellungen durchsetzen und sich den gewünschten politischen Spielraum schaffen zu können. Und diese Ansatzpunkte für eine offensive bayerische Politik lagen an den Stellen, die von der amerikanischen Proklamation Nr. 5 ungenau beschrieben wurden, in der zur Disposition stehenden Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen den drei Organen der Bizone und überall dort, wo die Analysen feststellten, daß die Funktionsfähigkeit und Effektivität vom guten Willen zur Zusammenarbeit von allen Beteiligten abhängen.⁴⁶⁸⁾ An einer energischen und zielbewußten Politik wollte es die gouvernementale Regierung nicht fehlen lassen und dies war aus bayerischer Sicht auch bitter notwendig, da bereits zu Beginn der Amtstätigkeit des Wirtschaftsrates eine Entwicklung sich anbahnte, die die schlimmsten Befürchtungen der bayerischen Regierung bestätigten.

3.3.1. Bayern und die Anfänge bizonaler Parteipolitik

Am 25.6.1947 trat der Wirtschaftsrat zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Die von den Landtagen delegierten Mitglieder des Wirtschaftsparlaments hatten sich zu Fraktionen zusammengeschlossen, eine bizonale Parteipolitik nahm hier ihren Anfang und diese Parteipolitik warf für Bayern und seine politischen Ziele eine ganze Reihe von Problemen auf.

Auf Seiten der CSU vorangetrieben und gefördert wurde eine Entwicklung, die schließlich zur Fraktionsbildung mit der CDU führte, von dem Landesvorsitzenden der CSU, Joseph Müller. Müller hatte die gouvernemental-föderalistischen Ansichten Ehards, des Hundhammer-Flügels und des Bauernflügels der CSU nie geteilt, war deswegen innerhalb der Mehrheit der CSU als Zentralist verschrien und wurde zugunsten Ehards bei der Ministerpräsidentenwahl ausgebootet.

Als Landesvorsitzender hatte der Ochsensepp sich behaupten können und in dieser Eigenschaft bemühte er sich um Kontakte zu den CDU-Verbänden und ihrer beherrschenden Persönlichkeit, Konrad Adenauer. Als Landesvorsitzender und Parteipolitiker betrieb Müller die Gründung der „Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschland“, die sich am 28./29.8.1946 konstituiert hatte, allerdings außer gegenseitiger Information zunächst keinen Zweck erfüllte.⁴⁶⁹⁾ Es kann allerdings kaum Zweifel daran bestehen, daß die Arbeitsgemeinschaft die Fraktionsbildung im Wirtschaftsrat mindestens begünstigte.

Die Bildung einer CDU/CSU-Fraktion im Wirtschaftsrat bedeutete einen Sieg für den Müller-Flügel der CSU und bewies den gouvernementalen Politikern innerhalb der CSU, welche die CSU-Fraktion des Münchner Landtages beherrschten, daß in der Parteipolitik mit dem Ochsensepp zu rechnen war. Die Fraktionsbildung in Frankfurt gab der innerparteilichen Opposition in Bayern Auftrieb und Prestige und gab – noch wesentlich bedeutsamer – der dominanten Parteipolitik der britischen Zone ein Signal, daß das eigenstaatliche Bollwerk keineswegs – wie das die Gouvernementalen durch die Ausschaltung der Opposition glaubhaft gemacht hatten – mit einer einzigen Stimme sprach.

Innerhalb der bayerischen SPD wurde diese Entwicklung noch deutlicher sichtbar. Wilhelm Hoegner hatte schon 1946 zugunsten von Waldemar von Knoeringen auf den Parteivorsitz in Bayern verzichtet, weil er seine eigenstaatliche Politik als Ministerpräsident nicht in einer überwiegend zentralistisch orientierten Partei durchsetzen konnte. Knoeringen war keinesfalls ein Anhänger der Politik Hoegners und führte die bayerische SPD in

die Arme der Gesamtpartei und Kurt Schumachers. Das von Hoegner geführte Fährlein gouvernementaler SPD-Politiker, das sich im wesentlichen nur aus den sozialdemokratischen Regierungsmitgliedern rekrutierte, konnte seine Politik gegenüber dem Landesverband solange durchsetzen, als die bayerische Partei vom sozialdemokratischen Zentrum um Kurt Schumacher isoliert war. Die Fraktionsbildung im Wirtschaftsrat verschaffte der Opposition gegen den Kurs Hoegners eine Plattform, die innerhalb weniger Monate den Hoegner-Flügel zu einer kleinen Minderheit in der Partei degenerierte.

Die Fraktionsbildungen im Wirtschaftsrat bot der Parteipolitik in Bayern eine Chance zur Entfaltung ihrer Möglichkeiten und zugleich der starken Parteipolitik der britischen Zone einen Ansatzpunkt zum Angriff auf die Bastion der bayerischen Eigenstaatsideologie, deren Träger, die bayerische Staatsregierung, verletzbar wurde, und nun zu all den Gegnern außerhalb Bayerns auch mit einer innerbayerischen Opposition rechnen mußte. Dank des überlegenen Gegners, der sich aus einer Vielzahl von Motivationen zu einem temporären Bündnis gegen die gouvernementale Regierung zusammengeschlossen hatte, war der erste Versuch Bayerns, sein politisches Konzept innerhalb der Bizone doch noch zu verwirklichen, eigentlich im Ansatz bereits zum Scheitern verurteilt.

3.3.2. Direktorenwahl

Der gouvernementalen „Großen Koalition“ der bayerischen Staatsregierung mißfiel die Fraktionsbildung der Parlamentarier im Wirtschaftsrat ganz entschieden. Nicht nur aus den erwähnten Gründen einer Potenzierung der Kraft der innerbayerischen Opposition. Eine wesentliche Sorge, die die Regierung schon seit dem wirtschaftlichen Zusammenschluß der britischen und der amerikanischen Zone im Herbst 1946 beschäftigte, war der wachsende Einfluß der Parteipolitik auf die vereinten Zonen. Denn den Parteien mit ihrem gesamtdeutschen Geltungsanspruch unterstellten die bayerischen Gouvernements einen zwangsläufigen Zug zu zentralistischer Politik.⁴⁷⁰⁾

Ministerpräsident Ehard und sein sozialdemokratischer Stellvertreter Hoegner befanden sich in schöner Übereinstimmung, wenn sie beide die Bildung einer gemeinsamen Fraktion bereits als ein zu enges Band betrachteten.⁴⁷¹⁾ Es ist allerdings nur indirekt zu ermitteln, wie sich die bayerische Regierungskoalition eine tatsächliche Arbeit der Parlamentarier im Wirtschaftsrat der Bizone vorstellte.

Viele Hinweise sprachen dafür, daß Bayerns Regierung sich für den Abstimmungsmodus im Wirtschaftsrat eine landesmäßige Zusammenfassung vorgestellt hat. Die Parlamentarier jedes einzelnen Landes, die ja ein Spiegelbild der parteipolitischen Zugehörigkeit der Landtage darstellten, sollten untereinander abstimmen und in die Abstimmung im Wirtschaftsrat dann eine Landesstimme einbringen.⁴⁷²⁾

Ein so gearteter Abstimmungsmodus hätte die Parteipolitik stark behindert und den Ministerpräsidenten als Häuptern der Landesregierungen mit dem Exekutivrat als Länderkammer die entscheidende Funktion in der bizonalen Politik erhalten. Damit wäre auch die politische Kontrolle der bizonalen Verwaltungen durch die Ministerpräsidenten, so wie sie das schon seit der Bremer Ministerpräsidenten-Konferenz gefordert hatten, gewährleistet gewesen. Die Fraktionsbildung im Wirtschaftsrat hat alle diesbezüglichen Pläne Bayerns im Keime erstickt.

Im Rahmen des von den Parteien dominierten Wirtschaftsrats blieb nur noch eine andere Möglichkeit offen. Die bayerische Staatsregierung förderte eine Verständigung zwischen den beiden großen Parteien. Dies war umso leichter, als alle anderen Landesregierungen innerhalb der Bizone ebenfalls Koalitionsregierungen waren, deren Ministerpräsident aus landespolitischen Erwägungen eine Verständigung zwischen SPD und CDU begrüßt hätten, Bayern sich also auf Rückendeckung verlassen konnte. Es kann eine ganze Reihe von Gründen angegeben werden, warum das Interesse der Ministerpräsidenten der Bizone

auf ein Zusammengehen der beiden Parteien gerichtet war,⁴⁷³⁾ der Kern, zumindest der bayerischen Überlegungen, war zweifellos das Eigenstaatlichkeitsprinzip und die Wahrung des Einflusses der Ministerpräsidenten auf die wirtschaftliche und politischen Entwicklung der Bizone.⁴⁷⁴⁾

Der Zwang zur Kompromißbildung zwischen den beiden großen Parteien hätte zweifellos den politischen Aktionsradius der Ministerpräsidenten erhöht. Da schien damit zumindest die Chance gegeben, daß die Kompetenzabgrenzung zwischen Wirtschaftsrat und Exekutivrat reibungsloser und eher zugunsten der Länderkammer gefunden werden konnte.

Der Prüfstein für die Verständigung zwischen CDU/CSU und SPD im Wirtschaftsrat war die Wahl zu den Direktoren der fünf bizonalen Verwaltungen. Der Wahlvorschlag, so bestimmte es das angloamerikanische Abkommen, mußte aus den Reihen des Exekutivrates kommen, der Wirtschaftsrat hatte ihn durch die Wahl zu bestätigen. Nach den Fraktionsbildungen im Wirtschaftsrat sah es so aus, daß bei einer Zusammenarbeit zwischen CDU/CSU und den kleineren Parteien FDP, Zentrum, DP und WAV, die CDU/CSU-Fraktion die absolute Mehrheit hinter sich wußte.⁴⁷⁵⁾

Aufgrund der Koalitionsregierungen in den meisten Ländern der Bizone stellten sechs Ländervertreter im Exekutivrat die SPD, nur 2, Seelos und Köhler, stellten CDU bzw. CSU. Auf Weisung ihrer Regierungen stellten die Exekutivrats-Mitglieder einen Wahlvorschlag für die Direktorenwahl auf, der eine gemeinsame Übernahme der Verantwortung durch beide großen Parteien präjudizierte: zwei der vorgeschlagenen Persönlichkeiten gehörten der SPD an und drei der CDU/CSU.⁴⁷⁶⁾

Die auf den Wahlvorschlag folgende Aussprache des Wirtschaftsrates stellte klar, daß sowohl CDU/CSU als auch SPD nur bereit zu einer Zusammenarbeit waren, falls das Amt des Direktors für Wirtschaft mit einer Persönlichkeit ihres Vertrauens besetzt werde.

Damit aber war der Wahlvorschlag des Exekutivrates, der auf eine Große Koalition abzielte, bereits gescheitert. In der Aussprache wurde dabei von Seiten der CDU/CSU-Fraktion ein Hieb gegen den Exekutivrat geführt, der das Machtstreben der Ländervertretung in seinen Anfängen bereits gehörig beschnitt. Die Debatte um die richtige Auslegung des angloamerikanischen Abkommens endete damit, daß die CDU-Mehrheit den Exekutivrat bestimmte, eine Auswahl von Kandidaten vorzulegen,⁴⁷⁷⁾ um den Parteien die Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten zu eröffnen, gegen den Willen der SPD, die in dem Sozialdemokraten Kubel, einen Mann ihrer Wahl für das Amt des Wirtschaftsleiters vorgeschlagen bekam und aus diesem Grunde die Wahlliste des Exekutivrates begrüßte.

Doch noch gab der Exekutivrat das Spiel nicht verloren. Ein zweiter Vorschlag aus seinen Reihen ergänzte die vorgeschlagenen Namen zwar, machte an der parteipolitischen Zusammensetzung des Wahlvorschlages jedoch nur unwesentliche Abstriche.

Als mit der Wahl des Direktors für Wirtschaft in einer neuerlichen Sitzung begonnen wurde, ergab sich auch diesmal keine Mehrheit für die vom Exekutivrat vorgeschlagenen Kandidaten. Daraufhin erklärte der sozialdemokratische Fraktionsvorsitzende Schoettle, daß die sozialdemokratischen Kandidaten nunmehr ihre Bereitschaft zur Übernahme der Ämter zurückzögen. Mit dieser Erklärung zog die SPD die Konsequenzen aus der ablehnenden Haltung der bürgerlichen Mehrheit und richtete sich auf die Opposition ein. Die CDU/CSU betonte ihre Bereitschaft, die alleinige Verantwortung für den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu übernehmen. Damit war der Exekutivrat gezwungen, auch seinen zweiten Vorschlag zurückzuziehen. Seine dritte Liste beinhaltete Kandidaten, die den nunmehr entschiedenen Mehrheitsverhältnissen im Wirtschaftsrat Rechnung trug.⁴⁷⁸⁾

Mit der Wahl der Direktoren der fünf bizonalen Verwaltungen war eine bedeutende politische Entscheidung gefallen. Die Parteien des Wirtschaftsrates hatten sich gegenüber der Ländervertretung im Exekutivrat durchgesetzt und damit die Verantwortung für den wirtschaftlichen Aufbau der Bizone übernommen. Die Konzeption Bayerns, die Ministerpräsidenten der neugebildeten Länder in ihrem föderalistischen Selbstverständnis zu stärken und damit ein Bollwerk gegen die politischen Parteien zu errichten, hatte sich als Fehlkalkulation herausgestellt. Die Parteipolitik hatte sich auch in den Landtagen durchge-

setzt. Die zum Wirtschaftsrat delegierten Parlamentarier der Länder hatten sich ihren Parteien untergeordnet, der föderalistische Gedanke hatte eine Niederlage erlitten, die auch nach den nicht sehr erfolgreichen Ministerpräsidentenkonferenzen in diesem Umfang nicht vorhersehbar gewesen war.

Da die bayerisch-eigenstaatlichen politischen Vorstellungen weit über die föderalistischen Absichten der anderen Länder hinausgegangen waren, war die Niederlage für Bayern noch größer. Wie total allerdings, läßt sich durch die Darstellung der Vorgänge zur Direktorenwahl auch nicht einigermaßen abschätzen. Es ist notwendig, die Zeit der Direktorenwahl auch von den Hintergrundereignissen her zu beleuchten, um ermessen zu können, welche Auswirkungen auch innerbayerisch die politischen Vorgänge in den bizonalen Organen auf die gouvernemental-eigenstaatliche Koalition der bayerischen Regierung hatte:

Die oppositionellen Kräfte der bayerischen Politik, die sich ja nicht in Form einer Opposition einer unterlegenen Partei im Landtag manifestierte, sondern als eine Opposition der Parteipolitik gegen eine Regierungskoalition der gouvernementalen Politiker, sahen in der Formierung eines Wirtschaftsparlaments in Frankfurt eine Chance, das Regierungsbündnis eigentlich heterogener politischer Meinungen aufzubrechen.

Die SPD ist in diesem Zusammenhang zu vernachlässigen, da die gouvernementalen Dissidenten von der Schumacherschen Parteilinie ohnehin in der Minderheit waren, und sich nicht in Form einer innerparteilichen Gruppierung präsentierten, sondern nur in einer Handvoll politisch sehr aktiver Einzelpersonlichkeiten. Die sozialdemokratischen Abgeordneten Bayerns fügten sich nahtlos in die sozialdemokratische Fraktion des Wirtschaftsrates ein.

Anders bei der CSU.

Die Wahl Hans Ehards zum bayerischen Ministerpräsidenten schuf die Voraussetzung für die gouvernementale Koalition und nahm gleichzeitig dem Landesvorsitzenden der größten bayerischen Partei, Joseph Müller, die Möglichkeit zu politischer Einflußnahme. Die Arbeitsgemeinschaft Bayer. Bauernverband — Bayer. Gewerkschaftsbund als Grundlage des Regierungsbündnisses gegen die Parteipolitik vereinte innerhalb der CSU solche heterogene Gruppen wie den Bauernflügel unter Baumgartner, Horlacher und Schögl und die BVP-Traditionalisten unter Hundhammer und Schäffer gegen ihren Intimfeind und Parteivorsitzenden Müller, dessen Mehrheit in der Parteiorganisation in der CSU-Fraktion des Landtags total abgesichert war. Im Wirtschaftsrat in Frankfurt witterte der Ochsen-sepp eine Möglichkeit, die bayerische Parteipolitik aus der Umklammerung der Regierungskoalition zu lösen. Die Hilfe dazu kam von außen, in der Person Konrad Adenauers. Und Müller brauchte diese Hilfe, denn die regierungstreue CSU-Fraktion des Landtages unter ihrem Vorsitzenden Hundhammer hatte dafür gesorgt, daß die CSU nur Abgeordnete nach Frankfurt delegierte, die die bayerische Staatspolitik unterstützen würden, und damit automatisch Müller-Gegner waren.⁴⁷⁹⁾

Müller konnte seine Politik also nur mit Hilfe der CDU in der gemeinsamen Fraktion in Frankfurt durchsetzen. Seine guten Beziehungen zur Parteipolitik der britischen Zone kamen ihm hierbei zustatten. Die 1946 gegründete Arbeitsgemeinschaft der CDU mit der CSU, von der bayerischen Regierung als Totgeburt mißachtet, begann jetzt für Müller Früchte zu tragen.⁴⁸⁰⁾

Die Frankfurter Direktorenwahl war beiden Parteipolitikern, Adenauer und Müller, so wichtig, daß sie sich selbst in Frankfurt einfanden, um ihren Einfluß in den entscheidenden Fraktionssitzungen vor den Wahlen persönlich aufbieten zu können.⁴⁸¹⁾ In der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion des Wirtschaftsrates verteidigten Seelos und Köhler dem Wahlvorschlag des Exekutivrates zur Direktorenwahl, der einen sozialdemokratischen Wirtschaftsdirektor vorsah. Einem Brief Adenauers an Ehard kann man entnehmen, daß die Fraktion nicht von vorne herein den Exekutivrats-Entwurf angelehnt hat, denn Adenauer berichtet, es sei ihm und Müller gelungen, die Fraktion von ihrer Argumentation zu überzeugen.⁴⁸²⁾

Seelos allerdings ließ sich von Adenauer und Müller nicht von seinem Standpunkt abbringen. Und nun vollzog sich zwischen der Parteipolitik in der Fraktion der CDU/CSU im Wirtschaftsrat und Bayern eine Auseinandersetzung, die die Differenzen zwischen Gesamtwillen und Eigenstaatsideologie innerhalb Bayerns und zwischen Bayern und der Bizone widerspiegelte.

Im Vollgefühl der politischen Möglichkeiten, die sich den Parteien im Wirtschaftsparlament endlich gegen die Ministerpräsidenten boten, startete Adenauer in dem erwähnten Brief, unterstützt von Joseph Müller, heftige Vorwürfe gegen das bayerische Exekutivratsmitglied Seelos und verknüpfte diese mit dem Ansinnen an den bayerischen Ministerpräsidenten Ehard, die bayerische Stimme im Exekutivrat vom Stimmverhalten der Fraktion der CDU/CSU im Wirtschaftsrat abhängig zu machen.⁴⁸³⁾

Diese Forderung Adenauers rührte sowohl an den Bestand der gouvernementalen Koalition Bayerns, als auch an das Selbstverständnis der bayerischen Regierung und ihrer politischen Grundsätze.⁴⁸⁴⁾

Dazu versuchten die beiden Parteivorsitzenden, von der bayerischen Regierung die Anerkennung der Dominanz der Parteipolitik als nationale Repräsentation vor der Politik der Landesregierungen zu erhalten, die freiwillige Unterordnung des Exekutivrates unter den Wirtschaftsrat. Aus diesem Schreiben Adenauers an den bayerischen Ministerpräsidenten entwickelte sich ein Briefwechsel, der zusätzliche Schärfe dadurch erhielt, als durch Indiskretion aus der Fraktion die Süddeutsche Zeitung von dem Streit Wind bekam.⁴⁸⁵⁾

In seiner Antwort auf Adenauers Schreiben kritisierte Ehard die parteipolitische Polarisierung im Wirtschaftsrat scharf.⁴⁸⁶⁾

Der bayerische Ministerpräsident machte in seinem Antwortschreiben deutlich, wie die gouvernementale Politik die Parteipolitik einschätzte. Ehard sah einen Zusammenhang zwischen der Dominanz der Parteipolitik in der Bizone, dem Anwachsen der Reichsbürokratie und damit einer Ausdehnung des Zentralismus.⁴⁸⁷⁾

Aus diesem föderalistisch-eigenstaatlichen Verständnis heraus weigerte sich Ehard strikt, die Vorwürfe Adenauers und Müllers gegen Seelos Ernst zu nehmen oder gar im Sinne Adenauers, Seelos anzuweisen, seine Stimme im Exekutivrat von der Fraktionsentscheidung abhängig zu machen: „Ich kenne Herrn Dr. Seelos als einen ebenso überlegten, wie klugen und charaktervollen Mann, der es sehr wohl versteht, die Verhältnisse abwägend zu beurteilen und der stets bestrebt ist, das Land, dessen Exponent er nun einmal ist, in der gewissenhaftesten Weise zu vertreten. Herr Dr. Seelos wird gewiß gerne den Meinungsäußerungen der CDU-Fraktion Rechnung tragen, wenn und soweit dabei zugleich die berechtigten Wünsche des Landes Bayern berücksichtigt werden.“⁴⁸⁸⁾

Gumpenberg drückte den eigenstaatlichen Standpunkt der bayerischen Regierung noch deutlicher aus: „Andererseits aber muß ich daran festhalten, daß der bayerische Vertreter im Exekutivrat sein Vorgehen nach den Richtlinien der bayerischen Regierung bestimmt und in erster Linie die wirtschaftlichen Bedürfnisse Bayerns auf allen Gebieten verfolgen muß, was unter Umständen bedeutet, daß er einen anderen Standpunkt als die CDU/CSU-Fraktion einzunehmen hat.“⁴⁸⁹⁾

Die bayerische Staatsregierung zeigte also keinerlei Verständnis dafür, die Ländervertretung in der Bizone der Parteipolitik unterzuordnen, im Gegenteil, den Briefwechsel benutzte Ehard, um die bayerische Argumentation zugunsten einer Allparteienverantwortung zu unterstreichen. Dabei wies er auf das von allen Ministerpräsidenten unterstützte Argument einer Arbeitsgemeinschaft zur Bekämpfung der allgemeinen Not hin.⁴⁹⁰⁾

Die Solidarität der Not richtete sich gegen die politischen Parteien und traf das Selbstverständnis der Ministerpräsidenten der Bizone. Für Bayern allerdings bedeutete diese Beweisführung nur eine Hilfskonstruktion. Die eigentlich stichhaltige Begründung der bayerischen Staatsideologie deutet sich in einem anderen Entwurf aus der Feder Pfeiffers an: „Die bayerische Staatsregierung war der Auffassung, daß es den Interessen Bayerns in einem höherem Sinn entsprochen hätte, das Zusammengehen der beiden großen Parteien auch im Wirtschaftsrat einer Kampfbestimmung vorzuziehen.“⁴⁹¹⁾

Allen Schreiben und Entwürfen der bayerischen Staatsregierung ist die Sorge, ja Gewißheit zu entnehmen, daß mit der Parteipolitik eine Abkehr vom Föderalismus verbunden sei. Den zu bewahren war nur die Ministerpräsidentenverantwortung fähig und diese konnte nach bayerischer Auffassung nur erhalten bleiben, wenn eine Allparteienregierung dem Exekutivrat als Organ der Länder den nötigen Handlungsspielraum gewährt.

In engem Zusammenhang mit diesen Erwägungen grundsätzlich politischer Art standen auch die zur Auswahl stehenden Kandidaten für die Direktorenwahl, die als Persönlichkeiten mit einem politischen Programm verbunden wurden, wobei von entscheidender Wichtigkeit die Besetzung der Direktorensessel für Wirtschaft und für ELF gesehen wurden. Adenauer versuchte Ehard mit dem Hinweis zu ködern, daß die antimarxistische Mehrheit des Wirtschaftsrates doch keinen Wirtschaftsdirektor wählen dürfe, der der SPD angehöre.⁴⁹²⁾ Damit betonte Adenauer, daß dann ja ein planwirtschaftlich orientierter Zentralist der Wirtschaftsverwaltung vorstehen, was der bayerischen Regierung sicher nicht entsprechen würde. Doch Adenauer hatte sich mit seinem Lockruf getäuscht. Das föderalistisch-eigenstaatliche Bild, das Bayern von Deutschland entworfen hatte, umfaßte auch den Bereich grundsätzlicher Wirtschaftsfragen. Und Ministerpräsident Ehard sah die Grenze zwischen freier und Planwirtschaft keineswegs zwischen den beiden großen Parteien, sondern in der Scheidelinie zwischen Föderalisten und Zentralisten.⁴⁹³⁾

Dieser Betrachtungsweise entsprang, daß die bayerische Regierung einem Wirtschaftsdirektor Kubel ebenso mit Mißtrauen begegnet wäre, wie dem dann gewählten CSU-Mitglied Johannes Semler. Denn Semler war der Kandidat des CSU-Vorsitzenden Müller,⁴⁹⁴⁾ ein Parteipolitiker und qua gouvernementaler Definition daher ein Zentralist.⁴⁹⁵⁾ Unter einer Allparteienkoalition im Wirtschaftsrat und einer Leitungsfunktion des Exekutivrates in den bizonalen Organen war durch ministerpräsidentliche Aufsicht und dem notwendigen Koalitionskompromiß ein zentralistisch orientierter Wirtschaftsdirektor unter Kontrolle zu halten, bei einer Parteienverantwortung allerdings war nach den erwähnten Befürchtungen der bayerischen Staatsregierung dem Zentralismus — ob durch SPD oder CDU — kaum Einhalt zu bieten.⁴⁶⁹⁾

Mit einem von Bayern entsandten Direktor für Wirtschaft hatte die Staatsregierung nicht gerechnet. Das Kabinett Ehard hatte sich dafür stark gemacht, den Posten des Direktors für Ernährung und Landwirtschaft mit einem Mann seiner Wahl neu zu besetzen und konnte daher billigerweise auf die Besetzung des Wirtschaftsdirektorats keinen Anspruch erheben. Bayern war ein agrarisch strukturiertes Land, die bayerische Landwirtschaft gewann für die schwierige Ernährungslage der Bizone ständig an Bedeutung. Dies wollte die bayerische Staatsregierung auch in der bizonalen Verwaltung unterstrichen haben. Der Favorit der bayerischen Staatsregierung war der bayerische Landwirtschaftsminister Dr. Joseph Baumgartner.

Baumgartner war eine der tragenden Säulen der gouvernementalen Koalition, ein beredter Anhänger der Zusammenarbeit zwischen den beiden großen Parteien, galt als qualifizierter Fachmann auf seinem Gebiet und war einer der streitbarsten und wortgewaltigsten Verfechter der bayerischen Eigenstaatsideologie. An der exponierten Person des bayerischen Landwirtschaftsministers zogen die Parteipolitiker Adenauer und Müller ein politisches Ränkespiel auf, das der bayerischen Regierungskoalition eine empfindliche Niederlage bereitete und ihr baldiges Ende vorantrieb.

Joseph Baumgartner hatte erklärt, nur dann als Direktor der Ernährungsverwaltung zu kandidieren, falls die SPD nicht von der Verantwortung verdrängt werde.⁴⁹⁷⁾

Nachdem Adenauer und Müller die CDU/CSU-Fraktion des Wirtschaftsrates davon überzeugt hatten, die Verantwortung im Wirtschaftsrat alleine zu übernehmen, war Baumgartners Kandidatur eigentlich hinfällig. Nachdem mit Semler bereits ein bayerischer Kandidat aufgestellt worden war, argumentierte die CDU, daß nunmehr „der Posten für Ernährung der britischen Zone vorbehalten sein sollte.“⁴⁹⁸⁾

Noch in der entscheidenden Fraktionssitzung vor der endgültigen Wahl stimmten die CSU-Abgeordneten für Baumgartner. Erst — so der CSU-Abgeordnete des Wirtschaftsrats,

Alfons Schlögl, — als die CSU nach der Wahl Selmlers gemerkt hatte, daß die SPD ihr Versprechen, sich an den Wahlen nicht mehr zu beteiligen, wahr machte, stimmte auch sie für Schlange-Schöningens, um Baumgartner „die Blamage, mit großer Mehrheit durchzufallen, zu ersparen.“⁴⁹⁹⁾

Die bayerische Regierung wurde scheinbar doch von dem endgültigen Wahlausgang einigermaßen überrascht. Schlögl, der Generalsekretär des BBV und spätere Nachfolger Baumgartners im Amt des bayerischen Landwirtschaftsministers, schrieb unter dem Eindruck des im Radio verfolgten Wahlausganges einen bösen Brief an Hermes, den Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Bauernverbände.⁵⁰⁰⁾

Er hatte sicher mit dessen Unterstützung für die Kandidatur Baumgartners gerechnet und sah sich jetzt enttäuscht.⁵⁰¹⁾ In seinem Brief weist Schlögl auf die große Bedeutung der bayerischen Landwirtschaft hin, deren Zurücksetzung bei der Wahl einem Affront gleichkomme. Gleichzeitig drohte Schlögl mit der Möglichkeit, daß der BBV die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Bauernverbände verlassen könne.

Ein zweites Indiz für die überraschende Wirkung der Frankfurter Direktorenwahl auf die bayerische Staatsregierung ist die Tatsache, daß man es versäumte, Baumgartner rechtzeitig aus dem Kandidatenrennen zu nehmen.⁵⁰²⁾

Dem Landesvorsitzenden der CSU, Joseph Müller, lag sicher nichts daran, seinem Widersacher Baumgartner die öffentliche Niederlage zu ersparen, die ja zugleich die Niederlage der Regierung und ein Sieg der Parteipolitik war. Müller hatte einen wichtigen Erfolg zu verbuchen. Neben seinem Wunschkandidaten Semler hatte er für Bayern noch Schubert als Direktor für das Post- und Fernmeldewesen durchsetzen können. Die CSU gewann damit einen überproportionalen Anteil an den zu vergebenden Spitzenpositionen, einen Preis, den Adenauer für die Hilfe des Ochsenseppts gegen dessen eigene Parteifreunde gerne zu zahlen bereit war.

In der Person Schlange-Schöningens hatte der bayerische Landesvorsitzende einen Kandidaten unterstützt, den die bayerische Regierung scharf ablehnte.⁵⁰³⁾ Schlange war schon als Stellvertreter Dietrichs in der Leitung der bizonalen Ernährungsverwaltung der ersten Phase von den Ministerpräsidenten der US-Zone abgelehnt worden.⁵⁰⁴⁾ Nach Leseart der bayerischen Regierungskoalition stellte Schlange-Schöningens, der Junker aus dem großagrarischen Osten, ein Zugeständnis an die großkapitalistischen Einflüsse dar, dessen Politik automatisch gegen die klein- und mittelbetrieblich strukturierte bayerische Landwirtschaft gerichtet sei.⁵⁰⁵⁾

Auch in anderer Hinsicht war die Wahl Schlanges ein Affront gegen die bayerische Regierung. Baumgartner hatte als Bedingung seiner Kandidatur die Zusammenarbeit mit der SPD gestellt. Damit aber war er — äußerlich gesehen — nach der Entscheidung des Wirtschaftsrates aus dem Rennen. Schlange andererseits hatte, ohne es allerdings groß anzukündigen, ähnliche Ideen. Um die Zusammenarbeit beider großen Parteien auf einer unteren Ebene doch noch zu gewährleisten, berief er, ohne Widerstands seitens der CDU, zu seinem Stellvertreter den Sozialdemokraten Hans Podeyn, einen Mann, an dem sich in den folgenden Wochen der ganze Zorn der bayerischen Staatsregierung über die erlittene Schlappe entzündete.⁵⁰⁶⁾

Damit aber zeigte sich die Nominierung Schlange-Schöningens als Direktor der Ernährungsverwaltung noch intensiver als Kalkül der Parteipolitik gegen den föderalistischen Machtanspruch der Ministerpräsidenten, als dessen Exponent und Scharfmacher die bayerische gouvernementale Regierung galt.⁵⁰⁷⁾

3.4. Zusammenfassung

Als die amerikanische und britische Militärregierung sich am 29.5.1947 auf eine Neukonstruktion der bizonalen Organe geeinigt hatten, war die Kräfteverteilung zwischen den einzelnen Gremien noch offen. Es scheint, als wollte die amerikanische Militärregierung,

wie schon bei der ersten Zusammenfassung der beiden Zonen, die endgültige Kompetenzabgrenzung dem freien Spiel der deutschen politischen Kräfte überlassen.

Die Analyse des Vertragstextes durch die Ministerpräsidenten aber sah den Exekutivrat, das Organ der Länder, in der schwächeren Position. Als Ergebnis der Analyse kann formuliert werden, daß nur mit dem guten Willen aller Beteiligten ein Gleichgewicht bestenfalls zwischen Wirtschaftsrat und Exekutivrat hergestellt werden konnte und auch das nur, wenn die Ministerpräsidenten Einigkeit in ihrem Vorgehen demonstrieren konnten.

Die Münchner Ministerpräsidentenkonferenz, die überraschend mit der Umbildung der Bizone konfrontiert wurde, war nicht in der Lage, grundsätzliche Einigkeit zwischen den Ministerpräsidenten herzustellen. Die hochgesteckten Erklärungen blieben im luftleeren Raum. Die unerwartete Zusage der Ministerpräsidenten der russischen Zone hatte vor allem bei den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten der Bizone Ressentiments geweckt und der Parteipolitik Einfluß auf die Konferenzgestaltung verschafft.

Die Differenzen zwischen dem Selbstverständnis der Ministerpräsidenten und den politischen Parteien um die nationale Repräsentation und die staatsrechtliche Struktur des zu bildenden Reiches waren bisher zugunsten der Ministerpräsidenten entschieden worden und dies mit solcher Leichtigkeit, daß eine konsequente Zusammenarbeit der Ministerpräsidenten und eine Abstimmung der Standpunkte nicht erforderlich war, sondern sich gute Gelegenheit bot, Querelen zwischen den Ministerpräsidenten auszutragen. Die Länderchefs hatten es nicht verstanden, zu einer Zeit, in der die politischen Parteien keine Operationsbasis besaßen, einen festen Grund für eine Zusammenarbeit zu legen.

Im Wirtschaftsrat erhielten die politischen Parteien eine Plattform, von der aus sie ihren Führungsanspruch nun auch in der praktischen Politik formulieren konnten. Bei der parteipolitischen Polarisierung, die im Wirtschaftsrat sehr bald nach seiner Gründung das Parteienfeld in sich opponierende Gruppen aufspaltete, waren sich die Parteien darin einig, gemeinsam die Vorherrschaft der Ministerpräsidenten zu brechen und sich die entscheidende Funktion in der bizonalen Wirtschaftsverwaltung zuzumessen. In diesem gemeinsamen Machtwillen waren die Parteien den Ministerpräsidenten überlegen. Überlegen aus zwei Gründen:

Die süddeutschen Ministerpräsidenten warfen ihren Kollegen aus der britischen Zone mangelndes eigenstaatliches Bewußtsein vor. Dies aber rührte von den Traditionen des norddeutschen Raumes, wurde verstärkt durch die von den Briten eingeleitete Entwicklung ihrer Zone, die sich in ihrer zentralistischen Zusammenfassung erheblich vom kontinuierlichen Länderaufbau der amerikanischen Zone unterschied. Die Länder der britischen Zone wurden künstlich geschaffen und erst zu einem Zeitpunkt, als die bizonale Zusammenfassung dies erforderte. Die zentrale Ordnung der britischen Zone begünstigte die politischen Parteien, die von Anfang an erheblichen Einfluß auch auf die Ministerpräsidenten ihrer Zone ausübten, welche in gewisser Weise föderalistisches Neuland betreten hatten und sich in ihrem Amte weitaus weniger von ihrer Parteizugehörigkeit lösen konnten als die Ministerpräsidenten der US-Zone. So waren die Ministerpräsidenten der neuen Länder der britischen Zone auch in Bezug auf ihr föderalistisches Bekenntnis sehr labil. Oft drückte sich ihr Föderalismus nur in egozentrischer Sorge um das wirtschaftliche Fortkommen ihrer Länder aus. Zur Wahl der Direktoren der fünf bizonalen Verwaltungen stellten die Landesvertreter einen Wahlvorschlag auf, der eine parteipolitische Kompromißbildung als Voraussetzung für die Dominanz der Ministerpräsidenten in der bizonalen Wirtschaftsverwaltung zugrunde legte. Doch es stellte sich sehr schnell heraus, daß die Parteien des Wirtschaftsrates nicht bereit waren, den Führungsanspruch der Ministerpräsidenten weiterhin anzuerkennen. Die parteipolitische Polarisierung erzwang von der Landesvertretung einen in diesem Sinne modifizierten Wahlvorschlag, den die unterlegene SPD anerkannte. Damit war die Überlegenheit des Wirtschaftsrates und der in ihm repräsentierten Parteien begründet, die Auseinandersetzung um die Verantwortung über die Gestaltung Deutschlands „vorläufig“ zugunsten der Parteien entschieden. Für die bayerische

Staatsregierung war die Niederlage der Länder in der Bizone noch schmerzlicher und hatte auch innenpolitische Folgen mit noch nicht absehbaren Konsequenzen. Der eigenstaatliche Anspruch der bayerischen Gouvernementsalen ging ja noch weit über das föderalistische Bekenntnis der anderen Landesregierungen hinaus. Die Eigenstaatsideologie vertrug sich vor allem keinesfalls mit in der gesamten Bizone zentralistischen durchorganisierten Parteien, so daß es ein Ziel Ehards war, die Fraktionsbildung im Wirtschaftsrat zu verhindern. Doch sowenig dies für die Bizone gelang, sowenig schaffte die bayerische Regierung es, die Parteien des Landes von dem Fraktionszusammenschluß fernzuhalten. Nur die CSU-Abgeordneten des Wirtschaftsrates konnte die Regierung bei der eigenstaatlich-regierungsstreuen Stange halten. Es war jedoch nicht zu verhindern, daß fraktionsintern die CSU von der CDU-Mehrheit überstimmt wurde.

Bisher war der eigenstaatliche Kampf Bayerns um die staatsrechtliche und verfassungspolitische Zukunft Deutschlands eine außenpolitische Auseinandersetzung, und deckte sich damit mit den staatsrechtlichen Vorstellungen der Gouvernementsalen. Gegner in diesem Streit waren die britische Zone, die Bizone, der Bayern sich in einer Art staatenbündischen Einung zugehörig sah, oder die Regierungen anderer Länder. Im Wirtschaftsrat zeigten sich die politischen Parteien nicht nur als ernst zu nehmender, bisher vernachlässigter Gegner bayerischer Eigenstaatlichkeit, sondern sie verwiesen bei der Machtprobe der Direktorenwahl die Macht der Landesregierungen in ihre Schranken. Und noch schlimmer: der außenpolitische Kampf um die staatsrechtliche Struktur des neuen Deutschlands gewann jetzt auch eine innenpolitische Komponente. Die Opposition der bayerischen Parteipolitik gegen die eigenstaatlich-gouvernementale Interessenkoalition wurde durch die Überlegenheit der Staatsregierung unterdrückt, sie war zu vernachlässigen gewesen. Eine der Stärken bayerischer Politik war bisher, daß Bayern mit einer Stimme gesprochen hatte, eine Opposition gegen die Politik der Regierung praktisch nicht existierte. Die Fraktionsbildung im Wirtschaftsrat gab der bayerischen Parteipolitik eine Basis im Rückhalt der starken Parteiorganisationen der britischen Zone, die Opposition gegen das in ihren Augen unnatürliche Regierungsbündnis zu formieren. Joseph Müller, der Landesvorsitzende der CSU, versetzte mit seinem Agieren bei der Direktorenwahl der bayerischen Regierung innenpolitisch einen schweren Hieb. Das Zusammenspiel Müllers und Adenauers in der CDU/CSU-Fraktion hatte eine Große Koalition im Wirtschaftsrat verhindert, die Ausbootung Baumgartners hatte in Bayern Bauernverband und Gewerkschaftsbund, ebenso die SPD und die gouvernementalen Politiker der CSU getroffen. Mit ihrem Entschluß, alleine die Verantwortung in Frankfurt zu tragen, gab die Fraktion Müller den notwendigen Rückhalt, die innerparteiliche Opposition gegen den Koalitionsflügel zu stärken.⁵⁰⁸⁾

Die Ausschaltung der SPD im Wirtschaftsrat schuf dieselbe Möglichkeit auch für die starke Gegnerschaft Hoegners im bayerischen Landesverband der SPD. Damit aber war innenpolitisch der Bestand der gouvernementalen Koalition aufs Höchste gefährdet. Die Feinde formierten sich in den eigenen Reihen. Die Zeit des „Bollwerk Bayern“ als außenpolitisch monolithischer Block war Vergangenheit. Das Koalitionsbündnis der Regierung Ehard zeigte erste Risse, es schien nur noch eine Frage der Zeit zu sein, wann es endgültig zerbrach.

Doch noch war es nicht ganz soweit. Schon vor der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz hatten Stimmen aus der Regierung getönt, daß das Land Bayern, falls die Ministerpräsidenten sich nicht auf eine gemeinsame Linie festlegen würden, sich auf die eigene Kraft verlassen werden,⁵⁰⁹⁾ um die verfassungspolitischen Ziele der Gouvernementsalen durchzusetzen. Und auf diese eigene Kraft setzte die Regierung Ehard, trotz der anlaufenden innenpolitischen Schwierigkeiten, ihre ganze Hoffnung. Ausgangspunkt dieser letzten politischen Hoffnung war die Analyse der Ministerpräsidenten vom angloamerikanischen Bizonenabkommen. Diese war zu dem Ergebnis gekommen, daß das neue Modell der bizonalen Wirtschaftsverwaltung, ebenso wie der erste Versuch vom Herbst 1946, nur eine zeitlich begrenzte Zusammenfassung auf wirtschaftlichem Gebiet sei, keine politische

Organisationsform darstelle, da man auf Gesamtdeutschland noch Hoffnungen setze, und damit der Bizone auch keinen zukünftigen Staat in staatsrechtlicher Hinsicht präjudiziere.

Als die bizonale Verwaltung der ersten Phase nicht den erwarteten wirtschaftlichen Erfolg brachte, ja der Streit um die Rechtsetzungsbefugnis in der Bizone die gemeinsame Wirtschaftsverwaltung lahm legte, erklärten die Parteien vor allem, daß die eigensüchtigen Ministerpräsidenten nicht in der Lage seien, gemeinsame Organe unter ihrer Verwaltung in Ordnung zu halten und forderten deshalb die Einschaltung der Parteien in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß.⁵¹⁰

Auch die amerikanische Militärregierung war von den Ministerpräsidenten enttäuscht, da sie den übertragenen politischen Freiraum dazu nutzten, um Debatten über den grundsätzlichen staatsrechtlichen Aufbau des Reiches zu führen, anstatt die Wirtschaftsverwaltung zu den dringend notwendigen wirtschaftlichen Fortschritten zu führen.

Dies war sicher mit ein Grund, warum die amerikanische Militärregierung dem britischen Drängen nach einer Stärkung der bizonalen Zentralorgane nachgegeben hatte. Diese Tatsachen führten zu nur durch die Ereignisse beweisbaren Überlegungen innerhalb der Ehard'schen Koalition, die etwa zu folgendem Schluß kam:

Wenn man den Beweis führen konnte, daß die Bizonenorganisation auch unter der Dominanz der Parteien nicht fruchtbar arbeiten konnte, die Parteien in den Augen der beiden Militärregierungen also auch versagten, mußten sich die Amerikaner und Briten unter dem Druck der Wirtschaftsprobleme zu einer neuerlichen Revision der ohnehin zeitlich und sachlich limitierten Organisationsform durchringen. Dann konnten die Ministerpräsidenten wieder zum Zuge kommen, obwohl ihre gemeinsame Führungsqualität diskreditiert war. Dies aber nur unter der Voraussetzung, wenn Bayern beweisen konnte, daß die Föderalismus=Demokratie-Formel der föderalistischen Länder richtig war. In den Augen der bayerischen Regierung war es ein Leichtes, den negativen Beweis zu führen. Man mußte anschaulich verdeutlichen, daß die Parteienherrschaft zu Zentralismus, zu Planwirtschaft, zur Herrschaft der alten belasteten Reichsbürokraten und damit zum Wiedererstehen von Strukturen, die den Nationalsozialismus begünstigt hatten und zum Auftauchen alter Nazis führte. Wenn dies gelang, konnte die alliierte Entscheidung revidiert werden, die Länder konnten wieder in ihre Funktion als Träger gesamtdeutscher Verantwortung zurückkehren und die staatsrechtliche Struktur des künftigen Deutschlands wesentlich mitbestimmen. Mit diesem Schachzug war die gouvernementale Koalition aber auch die innenpolitische Opposition los und hatte die Parteien auf die Plätze verwiesen. Eine günstige Gelegenheit, diesen Beweis parteipolitischen Unvermögens über die Bizone anzutreten, hatte sich schon seit dem Frühjahr 1947 angekündigt. Die erdrückenden Probleme der bizonalen Ernährungslage und die Forderung der amerikanischen Militärregierung, äußerste Anstrengungen von deutscher Seite zu unternehmen, um möglichst hohe Fehlmengen aus eigener Produktion zu decken, hatte das bedeutendste Agrarland der Bizone, Bayern, in den Mittelpunkt der ernährungswirtschaftlichen Überlegungen gerückt. Mit Schlange-Schönningen war ein Direktor der bizonalen Ernährungsverwaltung ernannt worden, welcher der bayerischen Regierung als Zentralist, Reichsbürokrat und Exponent großagrarischer Interessen suspekt war. Hier konnte der Hebel angesetzt werden. In diesem Sinne erwies es sich gar als Vorteil, daß Joseph Baumgartner, der bayerische Landwirtschaftsminister und einer der stärksten Politiker der gouvernementalen Koalition, bei der Direktorenwahl gescheitert war. Denn als Direktor hätte Baumgartner diese kommende Politik Bayerns gegen die bizonale Landwirtschaftsverwaltung unmöglich erlaubt. So aber waren Rücksichten nicht notwendig und Bayern konnte den Kreuzzug gegen die Bizone eröffnen. Der Kartoffelkrieg begann seine Schatten zu werfen.

3.5. Der Kartoffelkrieg

Es soll hier zum Eindruck vorgebeugt werden, als habe Bayern den sogenannten Kartoffelkrieg provoziert, um über die Schwierigkeiten der Lebensmittelversorgung für die Bevölkerung der Bizone politische Geschäfte zu machen. Vielmehr kumulierte im Sommer und Herbst 1947 die staatsrechtliche Auseinandersetzung in der Bizone mit dem Ernährungsproblem, das sich durch äußere Umstände zu dieser Zeit zu einer ersten und bedrohlichen Krise auswuchs. An der Behandlung der Lebensmittelversorgung entzündete sich dann auch die staatsrechtliche Auseinandersetzung und wurde unter dem Eindruck der zwingenden Not zu einem Kampf, der nur von dieser Sicht aus den Ausdruck „Kartoffelkrieg“ rechtfertigte. Denn noch immer galt für Bayern, was angesichts der US-zonalen Ernährungsverwaltung im Länderrat formuliert worden war: Man müsse aufpassen, daß unter dem Argument der Bekämpfung der Not nicht der Zentralismus sich einschleiche und dann bleibe.

Den Streitpunkt bildete nicht der Hunger, denn Baumgartner stellte richtig fest: „... der Hunger ist nicht sozialdemokratisch und nicht kommunistisch, und der Hunger ist auch nicht unionistisch und nicht demokratisch.“

Die Verantwortung für die Verwaltung der Not und für die Mittel zu ihrer Bekämpfung war hinter der Fassade relativ belangloser Differenzen der Kern, um den sich Bayern und die Bizone stritten. Das Land Bayern stand dabei in zweifacher Hinsicht im Zentrum der Auseinandersetzungen.

Die bayerischen Gouvernementsalen hatten im Frühjahr 1947 die Parole ausgegeben, das Land müsse sich auf seine eigene Kraft verlassen, was meinte, daß die bayerische Regierung nach den Enttäuschungen bei der Umschau nach Verbündeten und den Niederlagen, die man im Kampf um die Eigenstaatlichkeit und ein föderalistisches Staatskonzept hatte hinnehmen müssen, nicht bereit war aufzugeben, sondern allein weiterkämpfen wollte, um eine staatsrechtliche Entscheidung in einem für Bayern positiven Sinne doch noch herbeizuführen. Der streitbare eigenstaatliche Föderalismus, den Bayern immer noch ungebrochen zur Schau trug, machte das Land für die politische Seite des Kartoffelkrieges prädestiniert.

Zum anderen war Bayern als größtes Ackerland der Bizone in den Blickpunkt der Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik gerückt,⁵¹¹⁾ und war als bedeutendster Lebensmittellieferant automatisch im Brennpunkt aller deutschen Überlegungen zur Bekämpfung der drohenden Hungersnot.

3.5.1. Bayern und die Ernährungskrise

Auch in „normalen“ Friedenszeiten war Deutschland ernährungspolitisch nicht autark gewesen. Das Nahrungsmitteldefizit mußte durch erhöhte industrielle Ausfuhren abgedeckt werden. Als nach dem Kriege die Ostgebiete, welche die größten Anbauflächen des Reiches darstellten, abgetrennt wurden, schuf dies ungeheure Ernährungsprobleme für die westlichen Zonen Deutschlands. Am stärksten zu leiden hatten dabei die Industriereviere der britischen Zone. Kriegszerstörungen, Nachschubschwierigkeiten und die alliierten Beschränkungen für die industrielle Produktion erlaubten nicht, daß die Bizone die fehlenden Lebensmittel durch Export industrieller Produkte und Kohle bezahlen konnte. Die Last für die notwendigen Nahrungsmittelimporte aufzukommen, lag zunächst bei der amerikanischen und britischen Besatzungsmacht, nachdem im Frühjahr 1947 die britische Regierung nicht mehr in der Lage war ihre Auslandsverpflichtungen zu finanzieren, alleine bei den Amerikanern.⁵¹²⁾

Die amerikanische Regierung allerdings war nur bereit, die notwendigen finanziellen Mittel zum Lebensmittelimport bereitzustellen, wenn die Deutschen selbst alle Anstren-

gungen unternähmen, selbst einen möglichst hohen Anteil an der Versorgung beizutragen.

Nach dem Umschwung der amerikanischen Deutschlandpolitik war das Ziel nicht mehr nur die Verhinderung von Seuchen und Unruhen, den Deutschen sollte jetzt geholfen werden, in absehbarer Zeit wieder auf den eigenen Füßen stehen zu können. Es galt deshalb vor allem, den Teufelskreislauf zu durchbrechen, der die verminderte Arbeitskraft der unterernährten Industriearbeiter mit den zu geringen Exporterlösen zum Ankauf notwendiger Nahrungsmittel koppelte.⁵¹³⁾

Der Winter 1946/47 war sehr hart. Wochenlang war die Binnenschifffahrt, ein wichtiges Transportmittel für das revierferne Bayern, blockiert. Auch die Schienentransporte mußten starke Einbußen hinnehmen. Die Winterschäden an Straße und Schiene wirkten sich auf das desolate Transportwesen der Bizone auch im Sommer noch verheerend aus. Obwohl die Kohleförderung durch die Einführung des Punktesystems anstieg, kam es in Bayern zu einer Stromkrise, weil die Kohlenlieferungen ausblieben.⁵¹⁴⁾

Die Hoffnungen auf einen wirtschaftlichen Aufschwung im Jahre 1947 wurden zunichte gemacht durch die Trockenperiode, die Deutschland im Sommer 1947 heimsuchte. Als eines der am stärksten betroffenen Gebiete galt das Land Bayern. Die Flüsse trockneten aus, so daß die Energiegewinnung aus Wasserkraft, Bayerns einzig nennenswerter natürlicher Bodenschatz, stark absank, die Stromkrise des Winters zementiert wurde. Am stärksten betroffen von der Dürre war allerdings die bayerische Landwirtschaft. Die 1946 angeordnete 10%ige Viehbestandsverminderung mußte drastisch erhöht werden, da die Futtermittelernte weit unter dem Durchschnitt lag.⁵¹⁵⁾

Die anhaltende Trockenheit des Sommers ließen die Ertragserwartungen für die herbstliche Ernste immer stärker schrumpfen.⁵¹⁶⁾ Bayern als das wichtigste Agrarland der Bizone, auf dessen Ablieferungskontingente die amerikanische Militärregierung und die bizonale Verwaltung ihre Zuteilungspläne gestützt hatten, sah sich außer Stande, seine Ablieferungsquoten erfüllen zu können.⁵¹⁷⁾ Die ersten beiden Nachkriegsjahre hatte Bayern als das große Überschußland gegolten, wenn dieses Ansehen auch durch den Flüchtlingsstrom allmählich gesunken war. Gewiß hatte Bayern 1945 und Anfang 1946 mit seinen Überschüssen auch egoistische Ziele verfolgt. Doch Bayern hatte nicht Zweifel aufkommen lassen an seinem Interesse für eine gesamtdeutsche oder provisorisch bizonale Wirtschaftseinheit,⁵¹⁸⁾ obwohl die bayerische Regierung sicher war, daß Bayern ernährungswirtschaftlich keineswegs Vorteile zu erwarten hatte.⁵¹⁹⁾

Unter dem Sieg der Parteien im Wirtschaftsrat der Bizone ist die ohnehin wacklige Allianz der Ministerpräsidenten zerbrochen. Der Druck der drohenden Hungersnot schien jetzt auch die letzten föderalistischen Gemeinsamkeiten zwischen den Landesregierungen der britischen und amerikanischen Zone zu beseitigen. Um ihre Industriegebiete mit den notwendigen Lebensmitteln versorgen zu können, waren die Ministerpräsidenten der großen Zuschußländer bereit, auch nach dem letzten Strohhalme zu greifen und Hilfe zu nehmen, wo immer sie zu bekommen war. Hierbei stießen sie sich aber an Bayern, das unter keinen Umständen bereit war, über den Ernährungsproblemen seine staatsrechtliche Grundsatzeinposition aufzugeben und eifersüchtig und streitbar die eigenstaatlichen Rechte des Landes gegen alle Übergriffsversuche der bizonalen Verwaltungen verteidigte. Unter der Ernährungsfrage fiel der in der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz eindrucksvoll bestätigte Beweis gesamtdeutscher Treue Bayerns in sich zusammen. Die bayerischen Ernteergebnisse wurden angezweifelt, Verdächtigungen wurden vorgetragen, der von der bayerischen Staatsregierung gefürchtete Vorwurf des Separatismus tauchte wieder auf. Hier schürzte sich der Knoten wieder zwischen den ernährungswirtschaftlichen Auseinandersetzungen und dem politischen Kampf um die staatsrechtliche Gestaltung Deutschlands.

3.5.2. Bayerns Kampf gegen die Bizone

Seinen Ausgang nahm der Kartoffelkrieg von zwei verschiedenen Ernteschätzungen. Da die amerikanische Regierung Importe nur kreditieren wollte, wenn genaue Ergebnisse über die deutsche Eigenleistung vorlagen, die Militärregierung also ihre Anforderungen an den Kongreß genau belegen mußte,⁵²⁰⁾ ließ die Militärregierung im August 1947 Ernteschätzungen über die zu erwartende Kartoffelernte vornehmen. Ihr Ende ergab eine amerikanische Erwartung von 143 dz/ha. Im Juni und Juli hatte auch das Landwirtschaftsministerium beim Statistischen Landesamt Vorschätzungen in Auftrag gegeben, die sich mit einem Ernteertrag von 79 dz/ha begnügten. Die endgültige Schätzung des bayerischen Landwirtschaftsministeriums vom August erhöhte diese Menge zwar noch auf 99,2 dh/ha,⁵²¹⁾ doch war die Differenz zwischen der bayerischen und amerikanischen Schätzung immer noch viel zu gravierend,⁵²²⁾ um auf dem Verhandlungswege überbrückt werden zu können.⁵²³⁾

In dieser Phase schaltete sich die bizonale Ernährungsverwaltung unter Schlange-Schönningen ein, die bei den drohenden Spannungen zwischen Bayern und der Militärregierung eine gute Gelegenheit sah, ihren noch weitgehend auf dem Papier stehenden bizonalen Machtanspruch gegenüber den Länderministerien sicherzustellen und durchzusetzen.

Um die Konsequenzen ihrer Schätzung zu unterstreichen, forderte die amerikanische Militärregierung Schlange auf, eine Order zu unterschreiben, nach der die bisher lieferungsrückständigen Länder mit Kürzungen der Rationen bestraft würden. Schlange-Schönningen weigerte sich, seine Unterschrift zu leisten,⁵²⁴⁾ erreichte durch seine standfeste Haltung aber, daß die Militärregierung bekräftigte, „daß die Verantwortung für die gleichmäßige Versorgung der Länder und für die Warenbewegungen allein auf die deutschen Stellen übertragen ist.“⁵²⁵⁾

Nachdem ihr nochmals die alleinige Verantwortung übertragen worden war, präsentierte die Verwaltung für ELF ein eigenes Schätzergebnis, das mit einem Ernteertrag von 110 dz/ha für Bayern aufwartete. Auch diese Schätzung lehnte das bayerische Landwirtschaftsministerium ab mit dem Hinweis, daß diese Zahl nur als Mittel zwischen der bayerischen und der amerikanischen Schätzung willkürlich angenommen sei.⁵²⁶⁾

Die amerikanische Militärregierung erkannte die Schätzung der Ernährungsverwaltung an und trat damit aus der vordersten Front der Auseinandersetzungen zunächst zurück. Die bizonale Landwirtschaftsverwaltung übernahm die amerikanische Position. Allerdings war das amerikanische Interesse an einer möglichst hohen deutschen Selbsthilfe unvermindert stark, so daß die deutschen Kontrahenden stets mit erneuten amerikanischen Aktivitäten um das Ablieferungssoll der Länder rechnen mußten.

Auch der bayerischen Regierung lag viel daran, daß die Auseinandersetzung um die Quoten der Ablieferung in deutschen Händen blieb, so daß die Landwirtschaftsverwaltung in Frankfurt mit einem gewissen Vertrauensvorschuß bedacht wurde. Dies umso mehr, als Schlange-Schönningen sich kooperationsbereit zeigte und die Länder, vertreten im Exekutivrat, zur Mitarbeit an den zu treffenden Maßnahmen aufforderte. Der Wunsch aller Beteiligten, den politischen Spielraum nicht wieder von den Besatzungsbehörden einengen zu lassen, dürfte mit ein Grund gewesen sein, daß das „Anweisungsgesetz“, das Schlange Ende August initiiert hatte, den Exekutivrat ohne nennenswerte Gegenrede passierte.⁵²⁷⁾

Um die komplizierte und noch nicht eingespielte Gesetzgebungsmaschinerie der Bizone in dieser Krisenzeit durch schnelles und unbürokratisches Verhalten umgehen zu können, initiierte der Exekutivrat beim Wirtschaftsrat Ende August 1947 ein „Gesetz über die Befugnisse des Exekutivrates zum Erlaß von Anordnungen“⁵²⁸⁾, kurz „Anweisungsgesetz“ genannt, welches angesichts der drohenden Ernährungskrise vom Wirtschaftsrat am 5. September verabschiedet und den Alliierten zur Genehmigung vorgelegt wurde.

Obwohl Seelos, der bayerische Bevollmächtigte, im Exekutivrat dem Anweisungsgesetz zugestimmt hatte, gab es doch grundsätzliche Erwägungen, die sein „ja“ nur zögern gelassen. Die Schwierigkeiten, mit denen Seelos zu kämpfen hatte, lagen in der Zweiterstellung des Exekutivrates begründet. Als „Aufsichtsrat“ und Koordinierungsorgan für die bizonalen Verwaltungen hatte der Exekutivrat exekutive Funktion gegenüber den Ländern zu vertreten, als deren Exponent und Interessensvertretung er kritisch zu den Exekutivvorlagen der Verwaltungen und des Wirtschaftsrates Stellung zu nehmen hatte. Bereits in der Sitzung des Exekutivrates vom 12.8.1947⁵²⁹⁾ betonte Seelos, daß sich die Tätigkeit des Exekutivrates darauf beschränken müsse, Richtlinien auszuarbeiten, „die den Ländern bei der Durchsetzung empfohlen werden könnten.“⁵³⁰⁾

Alles komme darauf an, das gute Einvernehmen mit den Ländern sicherzustellen und die Länder nicht zu verärgern. „Bei der Durchsetzung bizonaler Aufgaben könne der Exekutivrat dann auf die Länder befruchtend einwirken, wenn er beiderseits bei seinen Stellungnahmen weitgehend die Auffassung der Länder vertritt. Es darf nicht vergessen werden, daß alle Maßnahmen nur soviel Wert besitzen, als sie durchsetzbar sind.“⁵³¹⁾

Damit wies der bayerische Bevollmächtigte unmißverständlich darauf hin, daß der Standpunkt der Länder bei allen Gesetzen und Verordnungen berücksichtigt werden müsse, da die Bizone bei der Ausführung der Vorschriften auf die Hilfe der Länder angewiesen sei. Der Hinweis auf die notwendige Kompromißbildung erwies sich als wichtig, da General Adcock in einer gemeinsamen Sitzung des Exekutivrates, der Direktoren und der Generäle des Kontrollamtes betonte, es seien „bizonale Vorschriften mit bindender Wirkung an die Länder einzuführen.“⁵³²⁾

Schlange-Schöningen war einer Meinung mit dem amerikanischen General. Er wies darauf hin, daß bisher die Länderminister ständig Schwierigkeiten gemacht haben und betonte die Notwendigkeit, „daß die Länder gezwungen werden, die bizonalen Gesetze und Verordnungen durchzuführen, sonst bricht die Ernährungslage zusammen.“⁵³³⁾

Diese ganze Diskussion bewegte sich für Bayern auf sehr gefährlichen Bahnen. Wie die Regierung vorausgesehen hatte, intendierte die Ernährungsnot in der Bizone einen Hang zu zentralistischer Zusammenfassung der Kompetenzen,⁵³⁴⁾ den die Länder über den Exekutivrat auch noch unterstützen sollten.⁵³⁵⁾

Da die Wirtschaftsverwaltung der Bizone keine Möglichkeit besaß, die Länder zur Erfüllung der Anordnungen zu zwingen, diskutierte man in dieser Runde auch über die Frage von Sanktionen gegenüber den Ländern. Die Alliierten neigten ja zu Rationskürzungen, aber da Schlange sich geweigert hatte, diese anzuordnen, blieb diese Diskussion zunächst akademisch. Doch blieb dieses Problem im Raume stehen, und bei dem Interesse der Amerikaner nach Erfüllung der deutschen Lieferungen konnte es leicht geschehen, daß Sanktionen wieder in die Debatte gebracht wurden. Bayern hatte also die Reaktionen der amerikanischen Militärregierung im Auge zu behalten, um sich nicht vom langen Arm der Besatzungsmacht überraschen zu lassen.

Die zentralistischen Ambitionen der bizonalen Verwaltung blieben Seelos auch weiterhin ein Dorn im Auge, vor allem im Hinblick auf den Part, den der Exekutivrat dabei spielen sollte. Am 11. September richtete Seelos ein Schreiben an seine Kollegen im Exekutivrat, in dem er nochmals deutlich auf die ambivalente Funktion der Länderbevollmächtigten hinwies. Das Anweisungsgesetz war in aller Eile⁵³⁶⁾ vom Wirtschaftsrat verabschiedet worden und offenbar war das Länderorgan sich über die Handhabung des Gesetzes unschlüssig. Einerseits sah der bayerische Bevollmächtigte wohl die Notwendigkeit, im Zuge der angestrebten Wirtschaftseinheit und in Anbetracht der Ernährungsnot gewisse eigenstaatliche Rechte der Länder wenigstens zeitweise einzuschränken. Andererseits aber gab Seelos zu bedenken, daß der Exekutivrat auch und gerade zum Schutz der Länderinteressen eingerichtet sei. Das Anweisungsgesetz aber sei als Initiativgesetz des Exekutivrates entstanden, obwohl es starke Eingriffe in die Eigenstaatlichkeit der Länder vorsehe. „Es kann aber ... nicht die Aufgabe des Exekutivrates sein, ... gerade diejenigen Gesetze

Kraft seines Initiativrechtes auszuarbeiten und einzubringen, die die staatlichen Rechte der Länder stark beschneiden.“⁵³⁷⁾

Um den Exekutivrat in Zukunft vor Interessenkonflikten zu bewahren, schlug Seelos einen praktikablen Weg vor, der allerdings von der angelegten Form des Exekutivrates wegführte. Seelos meinte, man müsse bei diesen Gesetzen, die der Stärkung der Zentrale gegen die Länder dienten, den Gesetzgebungsweg so gestalten, daß die Verwaltungen einen fertigen Entwurf einreichen, der Exekutivrat ihn dann im Sinne seiner Aufgabe als Ländervertretung überprüfe. „Es erscheint jedenfalls nicht angängig, daß ein solcher Entwurf als Gemeinschaftsarbeit völlig verschieden gelagerter Interessen der Direktoren und des Exekutivrates zustande kommt.“⁵³⁸⁾

Dieser Vorschlag des bayerischen Vertreters im Exekutivrat führte in die Richtung einer reinen Länderkammer, wie sie später der Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes nach der Umbildung des Wirtschaftsrates darstellte.⁵³⁹⁾

Eine Woche nach der Verabschiedung des Anweisungsgesetzes bereits rechtfertigte der Direktor der bizonalen Landwirtschaftsverwaltung, Hans Schlange-Schöningen, das Mißtrauen Bayerns, das Seelos formuliert hatte. Die VELF übermittelte dem Exekutivrat ein vom 12.9.1947 datierten „Entwurf einer Verordnung des Exekutivrates zur Abwendung drohender Gefahren der Kartoffelmißernte (vom)“.⁵⁴⁰⁾

Am 16. September fand eine formlose Besprechung der fünf Direktoren mit dem Exekutivrat und dem Präsidenten des Wirtschaftsrates statt, in der Schlange-Schöningen, unterstützt von seinem Stellvertreter Podeyn, den Entwurf vorlegte und erläuterte.⁵⁴¹⁾

Wegen der „außergewöhnlichen Dürre dieses Sommers“ sah der Verordnungsentwurf das „alleinige Verfügungsrecht über sämtliche Kartoffeln“ für den Direktor der VELF vor. Dies beinhaltete konkret die Unterstellung aller kartoffelbewirtschaftenden Stellen der Länder unter das VELF. Darin eingeschlossen war das Recht Schlanges, personelle Veränderungen in diesen Ämtern vorzunehmen und alleine über Liefermengen und Erfassungsmethoden zu bestimmen.⁵⁴²⁾

Um diese Maßnahmen in ihrer Durchführung zu gewährleisten, sah der Verordnungsentwurf Schlanges die Ernennung eines Sonderbevollmächtigten für jedes Land vor, den zu unterstützen jeder Landesregierung zur Pflicht gemacht wurde.⁵⁴³⁾

Die Verordnung sollte bis zum 31.12.1947 befristet sein.⁵⁴⁴⁾ Podeyn kündigte gleichzeitig einen ähnlichen Verordnungsentwurf für die Viehwirtschaft an.

Mit diesem Entwurf unternahm Schlange einen von der Ernährungsnot diktierten, zeitlich limitierten Versuch, die Länder zu entmachten. Der Angriff auf die Staatlichkeit der Länder war so bemessen, daß die Landesregierungen zu reinen Befehlsempfängern der bizonalen Zentralverwaltung degradiert wurden, und dieser Versuch übertraf die düstersten Erwartungen der bayerischen Staatsregierung.

Der Eindruck der Ernährungskrise war indessen offenbar so stark, daß der Großteil der an dem informellen Treffen beteiligten Politikern sich für diese Verordnung aussprach, wie Seelos bitter feststellen mußte.⁵⁴⁵⁾

Staatssekretär Sachse, der Vertreter Niedersachsens, stimmte, entgegen den Anweisungen seiner Regierung, nach der er alle zentrale Bewirtschaftung ablehnen sollte, der Vorlage zu.⁵⁴⁶⁾ Der Verordnungsentwurf Schlanges, der seinem Amt absolute Vollmachten gegen-

über den Ländern geschaffen hätte, war abhängig vom Anweisungsgesetz und konnte deshalb erst in Kraft treten, wenn das Gesetz von BICO genehmigt worden war. Diesen Entwurf des Vorsitzenden des Exekutivrates, Metzger, quittierten die Direktoren mit dem Vorschlag, bei der BICO eine vorzeitige Anwendbarkeit der Verordnung zu erreichen.⁵⁴⁷⁾

Diese Forcierung des Verhandlungstempos und die offensichtliche Übereinstimmung in der Beratung veranlaßten den bayerischen Bevollmächtigten, der sich bisher in der Diskussion zurückgehalten hatte, unter Hinweis auf den formalen Ablauf des Treffens gegen die Art des Vorgehens zu protestieren.⁵⁴⁸⁾

Seelos betonte die Aufgabe des Exekutivrates, die Länderinteressen zu vertreten und die Notwendigkeit, erst einmal mit seiner Regierung Rücksprache zu halten.⁵⁴⁹⁾ Damit erwiderte Seelos einen Aufschub der Entscheidung. Neben seinen geschickt platzierten Einwänden, machte Seelos gleichzeitig noch einen Gegenvorschlag, der Schlange zeigte, daß er mit dem scharfen Widerstand Bayerns gegen seine Vorlage rechnen mußte. Seelos hielt es für günstig, sofort eine Konferenz der Landwirtschaftsminister einzuberufen. „Herr Schlange-Schöningen lehnte dies ab mit dem Hinweis, daß die Landwirtschaftsminister die Angelegenheit doch nur zu Fall bringen würden.“⁵⁵⁰⁾

Im Gegensatz zur Auffassung Seelos' sah Schlange im Exekutivrat das Exekutivorgan der Bizonenorganisation,⁵⁵¹⁾ das die Regierbarkeit der Bizone über die Länder herstellen sollte. Der Vorschlag Seelos rührte zudem an eine schwache Stelle Schlanges und eröffnete den Gegenangriff. Die Ernährungsverwaltung unter Schlange-Schöningen war noch neu, sich der Stellung ihrer Macht im neuen staatsrechtlichen Gefüge der Bizone nicht sicher. Eine Konferenz der Landwirtschaftsminister bedeutete eine große Konkurrenz für das VELF, die Gefahr war sehr groß, daß sich die Landwirtschaftsminister in den bizonalen Kompetenzbereichen Schlanges einmischten und es war auch nicht auszuschließen, daß sich das föderalistische Gremium der Minister über den Kopf der VELF hinweg einigen würde und so Schlange ausmanövierte. Seelos hatte einen Aufschub erreicht und die bayerische Staatsregierung benützte die folgenden Tage, um gegen die VELF zu mobilisieren. Der Feldzug gegen Schlanges Amt begann gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen. Zunächst direkt am Ball in der Frage der Kompetenzen für die Kartoffelversorgung:

Baumgartner, der bayerische Landwirtschaftsminister, drohte in einem Schreiben unverhüllt mit Boykott, falls ein Sonderbevollmächtigter in Bayern eingesetzt werde.⁵⁵²⁾

In einer kurzfristig anberaumten außerordentlichen Sitzung der Landwirtschaftsminister der Bizone gelang es der bayerischen Staatsregierung, die zerbrochene Länderfront gegen die zentralistischen Bestrebungen der Bizonenadministration wieder notdürftig zu kitten. Auf dieser Sitzung unterzeichneten die Minister eine gemeinsame EntschlieÙung, in der die Länder eine gleichmäßige Versorgung der gesamten Bevölkerung der Bizone forderten.⁵⁵³⁾ Gleichzeitig aber bestritten sie die Richtigkeit der amerikanischen Ernteschätzungen. Dazu waren sich die Landwirtschaftsminister in dem für Schlange sehr gefährlichen Versuch einig, die bizonale Ernährungsverwaltung auf eine bloÙe Unterstützungs- und Hilfeleistungsfunktion für die Länderministerien als Informationssammelstelle und gemeinsames Büro festzulegen.⁵⁵⁴⁾

Es kostete Bayern einige Zugeständnisse bei der Anrechnung der Fleischsonderrationen, um diese Erklärung der Landwirtschaftsminister vorsorglich auch auf den Fleischsektor auszudehnen.⁵⁵⁵⁾ In der Sitzung des Exekutivrates vom gleichen Tage (23.9.1947) wurde bekannt, daß die Militärregierungen das „Gesetz über die Befugnis des Exekutivrates zum Erlaß von Anordnungen“ (Anweisungsgesetz) nicht genehmigen würden, da „sowohl Wirtschaftsrat als auch Exekutivrat mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet seien, es also keines besonderen Ermächtigungsgesetzes bedürfe.“⁵⁵⁶⁾

Mit der alliierten Ablehnung des Anweisungsgesetzes wurde auch der VELF-Entwurf der Kartoffelbewirtschaftungsverordnung hinfällig.

Allerdings, so wurde in der Exekutivratssitzung mitgeteilt, beabsichtigte die angloamerikanische Kontrollkommission ihrerseits, ein Militärregierungsgesetz über den Erlaß von Anweisungen durch den Exekutivrat, vor allem auf dem Ernährungssektor zu veröffentlichen.⁵⁵⁷⁾ Um sich die Zügel der Politik nicht wieder aus der Hand nehmen zu lassen, setzten die politischen Vertreter der Bizone ihren ganzen Ehrgeiz ein, dem angekündigten Militärregierungs-Gesetz zuvorzukommen.⁵⁵⁸⁾ In großer Eile machte sich nun der Wirtschaftsrat daran, ein neues Gesetz auszuhandeln. Obwohl Podeyn als Vertreter des VELF nicht auf einer gesetzlichen Regelung bestand, wünschten beide großen Parteien des Wirt-

schaftsrat eine gesetzliche Grundlage für die Kartoffelbewirtschaftung,⁵⁵⁹⁾ wobei die Antriebsfeder das Prestige des Wirtschaftsrates gegenüber der Militärregierung war. Bereits am 24. September stand der „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Kartoffelversorgung im Wirtschaftsjahr 1947/48“ auf der Tagesordnung des Hauptausschusses des Wirtschaftsrates.⁵⁶⁰⁾

Elmenau protestierte gegen dieses Vorgehen und wies auf die Zuständigkeiten im Gesetzgebungsverfahren hin. Doch die bayerischen Einwände waren vergeblich.⁵⁶¹⁾

Um die Länderinteressen zu wahren, arbeitete der Exekutivrat einen eigenen Entwurf aus, der ein direktes Anweisungsrecht des Direktors der VELF an die Landesämter nicht vorsah.⁵⁶²⁾ Er drang damit nicht durch. Elmenau berichtet, daß die amerikanische Militärregierung am Entwurf des Wirtschaftsrats Kritik übte, worauf von Köhler und Dorr ein neuer Entwurf redigiert wurde.⁵⁶³⁾ Dieser wurde dem Exekutivrat nur zur Kenntnisnahme vorgelegt und in der Abendsitzung der Vollversammlung des Wirtschaftsrates vom 3. Oktober 1947 mit allen Stimmen gegen die der KPD verabschiedet.⁵⁶⁴⁾

Einzig von Elmenau, der bayerische Vertreter, übte bei der Beratung des letzten Entwurfs noch Kritik. Er forderte ein Mitwirkungsrecht der Länder bei der Festsetzung der Mindestablieferungsmenge, zudem versuchte er, die Sanktionsmöglichkeiten der Herabsetzung von Zuteilungsmengen anderer Lebensmittel bei Nichteinhaltung der Lieferverpflichtungen zu entschärfen.⁵⁶⁵⁾ Die schärfste Kritik übte von Elmenau an § 11,3 des Gesetzes, welcher auf die Kriegswirtschaftsverordnung vom 27.8.1939 zurückgriff und den Direktor des VELF mit allen zentralistischen Vollmachten ausstattete, die früher dem zuständigen Reichsminister zustanden. Elmenaus Einwand galt vor allem den exekutiven Vollmachten des Direktors, die eine Entmachtung des Exekutivrates bedeuteten.

Bayern versuchte, die neuen gesetzlich verankerten Vollmachten des Direktors an die Zustimmung des Exekutivrates zu koppeln, um den Einfluß des Exekutivrates zu erhalten und den Ländern Einwirkungsmöglichkeiten zu bewahren. Doch sogar die übrigen Exekutivmitglieder lehnten dies ab.⁵⁶⁶⁾

Elmenau formulierte eine Protesterklärung, die in der Vollversammlung zu verlesen er auf dringendes Anraten bayerischer Abgeordneter und des Präsidenten Köhler er dann doch unterließ.⁵⁶⁷⁾ Bei der Verabschiedung des Kartoffelversorgungsgesetzes hatte sich der Wirtschaftsrat in direktem Zusammenspiel mit der VELF über den Exekutivrat hinweggesetzt und damit das ursprünglich weite Feld der Einflußmöglichkeiten dieses Organs weiter beschnitten und sein Ansehen demontiert. Die Vollmachten für Schlange-Schönungen setzten sich über die föderative Grundlage des staatsrechtlichen Aufbaus der Bizone hinweg. Unter dem Zeichen der Not hatten die Parteien des Wirtschaftsrates einen schweren Hieb nach der föderalistischen Grundlage der Länderverantwortlichkeit der exekutiven Aufgaben geführt. Nur in einem einzigen Punkt hatte der Wirtschaftsrat den Länderinteressen nachgegeben. Der Wirtschaftsrat zementierte die Einrichtung von Sonderbevollmächtigten für die einzelnen Länder, doch – und dies war wohl dem Bemühen der bayerischen Regierung zuzurechnen⁵⁶⁸⁾ – Sonderbevollmächtigte des Direktors für ELF waren jetzt die Landwirtschaftsminister der Länder, die in dieser Funktion nicht ihren Regierungen und Parlamenten, sondern Schlange-Schönungen verantwortlich sein sollten.

Diese Kompromißformel, die den Landwirtschaftsministern eine Zwitterfunktion aufbürdete, und Schlange juristisch Eingriffsmöglichkeiten in die Landesverwaltungen bieten sollte, erwies sich jedoch alsbald als stumpfes Schwert. Denn diese Doppelfunktion in einer Hand verhinderte jede Intention Schlanges, die mit dem Willen der einzelnen Landwirtschaftsminister und ihren Regierungen nicht konform ging und machte eine Kontrolle oder gar Eingriffe unmöglich. Das Gerede um die Sonderbevollmächtigten verstummte auch bald.

Am 3. Oktober wurde das Gesetz zur Sicherung der Kartoffelversorgung beschlossen, in dieser Richtung waren die Möglichkeiten Bayerns erschöpft. Doch mit diesem Gesetz war erst die einleitende Phase des Kartoffelkrieges beendet, die heiße Phase stand ins Haus. Für die bayerische Regierung ging es um mehr. Die verschiedenen Zahlen der amerikanischen und bayerischen Ernteschätzungen waren noch nicht angeglichen, was für Bayern fatale Folgen haben konnte. In einer Ansprache vor den Landesernährungsministern sagte der amerikanische General Adcock: „Der deutsche Einfuhrbedarf für dieses Jahr wird berechnet werden auf der Basis von jeder einzelnen Tonne des erfüllten Getreide- und Kartoffelablieferungsolls, und nicht eine Tonne weniger. Auf keinen Fall wird für nicht gelieferte Kartoffeln durch eingeführtes Getreide Ersatz geschaffen. Ich möchte dieses ganz besonders betonen.“⁵⁶⁹⁾

Falls Bayern die von der amerikanischen Militärregierung errechneten Ablieferungsquoten nicht erfüllen konnte, wurden die Fehlmengen also nicht durch amerikanische Hilfsimporte ausgeglichen. Die dadurch verursachten Rationskürzungen wurden demjenigen angelastet, der sein Ablieferungsoll nicht erfüllt hatte. Bayern als größter Agrarstaat der Bizone würde am meisten darunter zu leiden haben und dies würde sich auch auf die politischen Ziele der bayerischen Staatsregierung auswirken.

Die zentralistische Gesetzgebung des Wirtschaftsrates in Verbindung mit der VELF war die andere, tiefer gehende Seite des Medaillons, da sie das eigenstaatliche Selbstverständnis der bayerischen Regierung berührte. Für die Gouvernementsalen war damit der Beweis erbracht, daß die Parteien des Wirtschaftsrates und die bizonalen Verwaltungen den Föderalismus beseitigen und das Mitwirkungsrecht der Länder im Exekutivrat ausschalten wollten. Die Gefährdung der staatsrechtlichen Ziele Bayerns rief den Widerstand der Regierung wach. Da der Wirtschaftsrat für die Regierung unangreifbar war, konzentrierten sich die bayerischen Aktivitäten auf die VELF und ihren Direktor Hans Schlange-Schöningen, dem mit seiner Initiative, der – glücklicherweise – von der Militärregierung abgelehnten Kartoffelnotverordnung, die Hauptschuld an dem zentralistischen Kartoffelversorgungsgesetz zugemessen wurde.

Die Person Schlanges stellte ein schwieriges Problem für die bayerische Regierung dar. Denn Schlange war CDU-Mitglied und auch von den bayerischen CSU-Abgeordneten gewählt worden. Direkte Angriffe auf ihn waren deshalb mit Schwierigkeiten und Verlegenheiten verbunden.

Doch bevor sich die Gouvernementsalen zu einem Entschluß durchringen konnten, kam es zu einer wichtigen Veränderung innerhalb der bayerischen Regierung. In den ersten Septembertagen kündigte die bayerische SPD die Koalition auf und verließ die Regierung Ehard.

Die CSU, die ja die absolute Mehrheit im bayerischen Landtag besaß, mußte die Verantwortung nun alleine tragen. Eine bedeutsame Konsequenz dieser Entscheidung war, daß die gouvernementalen Politiker der CSU, ihren in ihren Augen zentralistisch gesinnten Landesvorsitzenden Joseph Müller, nicht mehr von der Regierungsverantwortung fern halten konnten. Müller wurde Justizminister und stellvertretender Ministerpräsident im Kabinett Ehard II, konnte damit den Einfluß der Partei auf die bayerische Regierungspolitik steigern, was nicht ohne Auswirkungen bleiben sollte.

Der Austritt der SPD aus der Regierung entthob als Abfallprodukt der CSU allerdings die gebotene Rücksichtnahme auf den Koalitionspartner. Und damit auch fand sich ein Angriffspunkt im VELF.

Zu seinem Stellvertreter in Fragen der Ernährungswirtschaft hatte Schlange-Schöningen den Sozialdemokraten und Verfechter planwirtschaftlicher Ideen,⁵⁷⁰⁾ Hand Podeyn berufen.

Und auf die Person Podeyns schoß sich die neue CSU-Regierung in München jetzt ein. Man traf Podeyn und meinte seinen Chef Schlange-Schöningen, der aus Gründen der Parteiräson nur schlecht anzugreifen war.⁵⁷¹⁾

In vorderster Linie der Auseinandersetzung stand der bayerische Landwirtschaftsminister Joseph Baumgartner, der neben seiner sachlichen Position auch persönliches Interesse daran hatte, Schlange-Schöningen in die Schranken zu verweisen. Schließlich war Schlange der Konkurrenz Baumgartners bei der Wahl zum Direktor der VELF gewesen und hatte nur über die Partei gesiegt, was Baumgartner nicht vergessen konnte. Er war es auch, der schließlich auch Schlange selbst angriff und damit das Verhältnis zwischen CDU und CSU stark belastete.

Erste Anzeichen dieser anderen, grundlegenden Ebene der Auseinandersetzungen sind bereits im September 1947 zu registrieren. Als zur Vorbereitung der bizonalen Landwirtschaftsministerkonferenz die Minister der US-Zone sich für 2 Tage nach Ettal zurückzogen, um über eine gemeinsame Marschroute zu beraten, befaßten sie sich auch mit der Personalpolitik der VELF. In einem Brief an Köhler, den Präsidenten des Wirtschaftsrates, forderten Baumgartner, Stooß (Württemberg/Baden) und Lorberg (Hessen) die Besetzung wichtiger Positionen der Verwaltung auch mit Herren aus der amerikanischen Zone und wiesen darauf hin, daß die meisten leitenden Stellen von der britischen Zone, insbesondere mit Persönlichkeiten des Zentralamtes in Hamburg besetzt seien.⁵⁷²⁾

Mit dem 16.9.1947 nahm Baumgartner zu einem Entwurf: „Der Aufbau der Ernährungsverwaltung“ Stellung, den ihm Podeyn zugesandt hatte,⁵⁷³⁾ und bemühte sich dabei noch um einen sehr konzilianten Ton. Baumgartner unterstellte, Podeyn habe den Entwurf von einem Referenten fertigen lassen, um damit seine Kritik zu mildern.⁵⁷⁴⁾ Baumgartner stellte die Überlegenheit des föderalistischen Verwaltungsaufbaus der amerikanischen über die britische Zone fest und weist den Vorwurf zurück, die Länderministerien erschwerten die Ernährungsverwaltung.⁵⁷⁵⁾ In einem Nachsatz zu der oben erwähnten bizonalen Kritik allerdings läßt Baumgartner die Eigenstaatsideologie aufmarschieren und andeuten, wie der Weg nach Verabschiedung des Gesetzes, das die Eigenstaatlichkeit beschneidet, weitergehen kann: „Die Auffassung ihres Referenten ist undemokratisch, zentralistisch und faschistisch.“⁵⁷⁶⁾

Am 29. September veröffentlichte die Süddeutsche Zeitung unter dem Titel „Wirtschaftspolitik für übermorgen“ einen Aufsatz Podeyns, in dem dieser bedauerte, daß beim Aufbau der Bizone „der Eigenständigkeit und der Sonderentwicklung der einzelnen Länder“ der Vorzug gegeben wurde, da die Wirtschaftspolitik sich jetzt als „organisierter Gruppenegoismus“ darstellte.⁵⁷⁷⁾

Die erste einer ganzen Reihe von Staatskundgebungen, die die bayerische Staatsregierung veranstaltete, um die auf dem Gebiete der Ernährung Tätigen auf die Schwierigkeiten der Ernährungsverorgung hinzuweisen — Erscheinen war Pflicht —, benützte der bayerische Landwirtschaftsminister, um zu diesem Aufsatz Stellung zu nehmen. Baumgartner bezeichnete den Artikel als „einen unerhörten Faustschlag gegen die US-Zone“ und Podeyn als einen „Zentralisten großdeutschen Formats.“⁵⁷⁸⁾

Eine Information der Presseabteilung des bayerischen Landwirtschaftsministeriums weist Angriffe gegen die Fehlkonstruktion der VELF aus, die dem Zentralismus Verschub leistete.⁵⁷⁹⁾

Nach der Verabschiedung des Kartoffelbewirtschaftungsgesetzes durch den Wirtschaftsrat am 3. Oktober, welches nach Ansicht der bayerischen Staatsregierung Schlange diktatorische Vollmachten gegenüber den Ländern erteilte, flossen alle Ebenen der Auseinandersetzung ineinander.

Die Verteidigung Bayerns gegen ein Ablieferungssoll, das verhinderte, daß die bayerische Bevölkerung in vorgeschriebenem Rahmen mit Kartoffeln versorgt wurde, ging Hand in Hand mit der Agressivität, mit der Bayern den zentralistischen Zugriff der bizonalen Verwaltung auf das Land begegnete. Und jetzt auch deutet sich an, daß Bayern mit einer Politik, die an Obstruktion grenzte, die Unfähigkeit der von den Parteien getragenen Verwaltung nachweisen wollte, um eine Änderung der staatsrechtlichen Grundlage im Sinne des eigenstaatlichen Föderalismus zu erzwingen.⁵⁸⁰⁾

Bereits seit Mitte September schickte das VELF bizonale Prüfer in die Länder, um Erfassung und Ablieferung der Ernte zu kontrollieren. Der bayerische Landwirtschaftsminister erließ eine Anordnung, wonach bizonale Prüfer nur mit einem Genehmigungsvermerk des bayerischen Ministeriums tätig werden durften. Einer DENA-Meldung zufolge hatte Baumgartner auf einer Rede in Augsburg vor Bauernvertretern gesagt, sie sollten unbeglaubigte Prüfer aus dem Lande jagen.⁵⁸¹⁾

Aus der Tatsache, daß diese Anordnung Baumgartners in Widerspruch zu einer Absprache des Ernährungs- und Landwirtschaftsrates in Stuttgart stand, schlossen Podeyn und Schlange, daß diese Anweisung Baumgartners eine Schikane sei, welche Prüfungen verhindern sollte.⁵⁸²⁾ Schlange forderte eine Anordnung des Exekutivrates an Bayern, wonach die Weisung Baumgartners zurückzunehmen sei.⁵⁸³⁾

Auf Betreiben von Seelos nahm der Exekutivrat in einem Telegramm an die bayerische Regierung Abstand von den scharfen Formulierungen Schlanges und kleidete den Auftrag in einen Wunsch.⁵⁸⁴⁾ Aufgrund einer Beschwerde des VELF und der hartnäckigen Weigerung Bayerns, die von den Amerikanern festgestellten Ablieferungsquoten anzuerkennen,⁵⁸⁵⁾ schaltete sich nun auch die Militärregierung ein. Ihr Ernährungsplan für die Bizone war stark gefährdet, die Schuld maß sie den Ländern zu, vor allem Bayern. Den Landwirtschaftsministern hatte Adcock bereits eine Standpauke gehalten.⁵⁸⁶⁾

Der bayerische Ministerpräsident wurde zu General Muller, dem Chef der bayerischen Militärregierung, zitiert, der ihm die Meinung Clays übermittelte: „Er habe den Eindruck, daß in Bayern destruktive Politik getrieben werde und daß alles getan werde, um gegenüber bizonalen Anordnungen und Anordnungen der Militärregierung Widerstand zu leisten.“⁵⁸⁷⁾ Clay drohte mit Sanktionen bei der Lieferung von Lebensmitteln, Kohle und Eisen.⁵⁸⁸⁾

Doch Baumgartner gab nicht nach. Aus einem Dementi des Landwirtschaftsministeriums wird deutlich, daß Baumgartner versuchte, der VELF Unfähigkeit und der in ihr vertretenen Reichsbükratie braune Flecken nachzuweisen.⁵⁸⁹⁾ Damit aber liegt Baumgartners Verhalten gegenüber den bizonalen Prüfern ganz auf der Linie der großen Auseinandersetzung mit der VELF und ihrem Leiter Schlange-Schöningen. Ein weiterer Punkt in Baumgartners Kampf gegen den Zentralismus der Frankfurter „Reichsbükratie“ war die Abgrenzung der bayerischen Eigenstaatlichkeit gegen zentralistische Übergriffe. Das Staatsverständnis der Gouvernemente erlaubte nicht, daß von der Bizone, dem Zusammenschluß der Länder, Aktionen ausgingen, die Bayern nicht kontrollieren konnte. Deshalb bestand Baumgartner weiter darauf, daß jeder bizonale Prüfer eine Genehmigung seines Ministeriums benötigte: „An dieser Grundbedingung glaube ich festhalten zu müssen, weil sonst die Grenze unseres Staates Bayern Frankfurt gegenüber auf diesem Gebiete völlig verwischt.“⁵⁹⁰⁾

Gleichzeitig mit der Abwehr zentralistischer Übergriffe von außen aber ergriff die Staatsregierung selbst äußerst harte Maßnahmen, um eine möglichst vollständige Erfassung und Ablieferung der Kartoffelernte zu erreichen. In Staatskundgebungen und Rundfunksendungen wurde auf die Not aufmerksam gemacht und auf die Beschlagnahmung der gesamten Ernte, Hofbegehungskommissionen wurden ausgesandt, denen auch Gewerkschaftsvertreter angehörten, Prüfer wurden zur Erfassung abgeordnet und weitere 100 Kommissionen, bestehend aus einem Polizisten, einem Bauern und einem Sachverständigen hielten Ausschau nach Unterschlagungen.⁵⁹¹⁾ Damit wollte Bayern den Beweis antreten, daß das Land selbst eine bessere Politik zu machen verstand als eine entfernt liegende Zentralverwaltung. Zugleich wurde damit unterstrichen, daß trotz härtester Methoden die von der Militärregierung errechneten Zahlen nicht erreichbar waren.⁵⁹²⁾

Im Laufe des Oktobers verschärfte sich der Streit Bayerns, als dessen Vorkämpfer Baumgartner sich profilierte, mit der VELF, vertreten durch Schlange und Podeyn. Hinter den Kulissen verhandelte Schlange mit der bizonalen Kontrollkommission um eine Herabsetzung der Ablieferungsquoten.⁵⁹³⁾

Vor dem Exekutivrat aber erklärte Podeyn, daß der übergebietliche Ausgleich vor dem Zusammenbruch stehe, daß daran die Länder Schuld seien, und daß man deshalb schärfere zentrale Maßnahmen ergreifen müsse.⁵⁹⁴⁾

Schlange hieb in dieselbe Kerbe. Vor dem landwirtschaftlichen Ausschuß des Wirtschaftsrates beschuldigte er die Länder der Verzögerungstaktik und des Widerstandes bei der Kartoffelerfassung.⁵⁹⁵⁾

Baumgartner hinwiederum versäumte keine Gelegenheit, auf Unfähigkeit und Zentralismus der VELF hinzuweisen. Die Lage spitzte sich zu einer persönlichen Auseinandersetzung zwischen Baumgartner, Schlange und Podeyn zu. Schlange und Podeyn sagten Länder und meinten Bayern,⁵⁹⁶⁾ Baumgartner fühlte sich sofort persönlich angesprochen und schlug in seiner derben Art zurück, so daß sich gar Seelos, der keinem Streit aus dem Weg ging, bemüht fühlte, den Furor des Landeswirtschaftsministers zu bremsen.⁵⁹⁷⁾

In die wortreichen Auseinandersetzungen des Oktobers schaltete sich nun in zunehmendem Maße auch die Presse ein und es fiel manches scharfe Wort gegen Bayern und seinen Landwirtschaftsminister. Baumgartner, im Streit mit Schlange und Podeyn gefangen, glaubte, diese hätten die Pressekampagne gegen ihn inszeniert, fühlte sich persönlich beleidigt und schlug in den ersten Novembertagen zurück. Am 6. November sandte Baumgartner einen Brief an Ministerpräsident Ehard⁵⁹⁸⁾, in dem er massive Angriffe auf die VELF startete. Dieser Brief gelangte – offenbar durch eine gezielte Indiskretion – in die Hände der Nachrichtenagentur DENA und somit zur Kenntnis Schlanges.⁵⁹⁹⁾

Baumgartner führte in seinem Brief aus, daß die unerträglichen Spannungen zwischen ihm und dem VELF ihn dazu veranlaßt hätten, einige grundsätzliche Ausführungen zu machen. Die CDU/CSU trügen in Frankfurt die gesamte Verantwortung und Podeyn, ein Exponent Schumachers, führe eine Diktatur über Anweisungen mit Befehl zur „sofortigen Vollzugsmeldung“: „Der wildeste Nationalsozialist hätte sich nicht diktatorischer gebärden können, als Herr Podeyn es den Ländern gegenüber tut.“⁶⁰⁰⁾

Baumgartner argumentierte in der typischen Gedankenkette der bayerischen Gouverneementalen, wobei er die Gedankenglieder der Föderalismus = Demokratie-Formel und ihres Gegenpoles mit Praxis anreicherte. Er wandte sich der personellen Zusammensetzung des VELF zu und griff 13 namentliche Beispiele heraus, von denen er behauptete, sie seien Nazis und an führender Stelle im ehemaligen Reichsnährstand tätig gewesen. „In einer Zeit, als in der gesamten amerikanischen Zone alle früheren Fachleute auf die Straße gesetzt wurden, errichtete Herr Podeyn in Stuttgart und jetzt in Frankfurt den alten Nährstand wieder. Es ist kein Wunder, daß sich die Länder hier nicht durchsetzen können.“⁶⁰¹⁾

Schlange-Schöningen, der sich zu Recht angegriffen fühlte,⁶⁰²⁾ sandte die DENA-Meldung an den Präsidenten des Wirtschaftsrates, Köhler.⁶⁰³⁾ In dem Begleitschreiben erklärte er, daß er eine Erwiderung in der Presse ablehne,⁶⁰⁴⁾ andererseits aber aus Loyalitätsgründen die Angriffe auf seine Mitarbeiter nicht zulassen könne. Er beantrage deshalb eine baldige Untersuchung der personellen und sachlichen Vorwürfe durch den Ernährungs- und Landwirtschaftsausschuß des Wirtschaftsrates. Es stehe ja über den persönlichen Dingen eine weiterführende entscheidende Frage: „Soll angesichts der bevorstehenden schweren Notzeit ein einzelner Länderminister das Recht haben, die Rechte der Staatsautorität durch Agitation in der Öffentlichkeit zu ruinieren und so jede geordnete Bewirtschaftung unmöglich machen? Das stehe jetzt unausweichlich zur Entscheidung. Eine vitale Gesamtinteresse Deutschlands ist berührt.“⁶⁰⁵⁾

In der Ministerratssitzung vom 8.11.1947⁶⁰⁶⁾ suchte Baumgartner Rückendeckung bei der bayerischen Staatsregierung. Er forderte einen einstimmigen Beschluß der Runde, nach dem die Lieferungsverpflichtungen nicht erfüllt werden können.⁶⁰⁷⁾

Minister Pfeiffer, der bis zum Eintreffen des Ministerpräsidenten die Sitzung leitete, führte der Ministerrunde klar vor Augen, welche Alternativen die bayerische Politik wählen könne.

Der innenpolitische Druck auf die bayerische Regierung hatte in den letzten Tagen stark zugenommen. Die Brandreden Baumgartners, der seine Angriffe auf die VELF stets mit dem Argument begründete, daß Bayern dank der Mißernte nicht einmal in der Lage sei, die eigene Bevölkerung mit dem zugesprochenen Minimum an Kartoffeln zu versorgen, geschweige denn, den umfangreichen Lieferungsverpflichtungen nachkommen zu können. Die Angst vor dem Hunger traf vor allem die Stadtbevölkerung und die Arbeiterschaft, die unter der Versorgungsschwierigkeit am meisten zu leiden hatten. Nachdem die SPD Anfang September aus der Großen Koalition ausgeschied war, hatte auch die Arbeitsgemeinschaft Bauernverband – Gewerkschaftsbund die einigende Klammer verloren. Ihre Bekräftigung unmittelbar nach der Auflösung der Koalition konnte nicht mehr darüber hinwegtäuschen, daß vor allem die Gewerkschaft das Interesse an der Zusammenarbeit verloren hatte. Ihr war es immer besonders schwer gefallen, ihre Klientel in der sich steigenden Erbitterung zwischen Erzeugern und städtischen Verbrauchern zur Ruhe und Besonnenheit zu mahnen, denn die Gewerkschaft verlor mit zunehmender Erbitterung den Rückhalt zur Basis. Nachdem die politischen Zwänge der Koalition weggefallen waren, versuchte die Gewerkschaft, verlorenes Terrain zurückzugewinnen und trat an die Spitze der unruhigen Arbeiterschaft. Damit aber wuchs für die Staatsregierung die Streikgefahr bedrohlich. „Die bayerische Bevölkerung“, so glaubte Pfeiffer, „werde es begrüßen, wenn die Regierung fest bleibe und sage, zuerst kämen unsere Leute.“⁽⁶⁰⁸⁾

Wenn Bayern fest bleibe und auf seinen Ernte berechnungen beharrt, dies war die Meinung des gesamten Kabinetts, „werde aber sofort ein tobendes Geschrei erneut gegen uns entfesselt werden.“

Der Gedanke, den Anklagen und Repressalien der bizonalen Organisation standzuhalten, bestach die Kabinettsrunde. Die Bevölkerung wußte man hinter sich, auch den bayerischen Gewerkschaftsbund, der dann seinen Mitgliedern die Sicherung ihrer Ernährung versprechen konnte. Die Staatsregierung mußte sich voll hinter Baumgartner stellen und seinen Kampf zu ihrem machen. Dies konnte umso leichter geschehen, als auch Joseph Müller, der parteipolitische Opponent der Regierung, neuer Justizminister und stellvertretender Ministerpräsident, sich hinter den Landwirtschaftsminister gestellt hatte. Pfeiffer berichtete, daß Müller das „Vorgehen von Schlange-Schöningen absolut verurteile und zu einem Bruch des bayerischen Teils der Fraktion mit Schlange-Schöningen bereit sei.“⁽⁶⁰⁹⁾

Für die staatsrechtliche Motivation der bayerischen Staatsregierung war ein Bruch der Fraktionsgemeinschaft, die einer Verurteilung Schlanges durch die CSU-Abgeordneten mit ziemlicher Sicherheit gefolgt wäre, das Ei des Columbus. Denn damit konnte die Vormacht der Parteipolitik gebrochen werden und für die Eigenstaatlichkeit war dann die Sachlage wieder ganz offen, die Ministerpräsidenten konnten vielleicht das politische Vakuum mit ihrer Macht wieder auffüllen. Zwei Überlegungen jedoch dürften dieses Vorgehen als untauglich eingestuft haben. Auch dem Regierungsmitglied Müller begegneten die gouvernementalen Politiker der CSU mit unverhohlenem Mißtrauen. Dem fintenreichen Taktiker traute man zu, über ein solches Angebot der auch nach dem Ausscheiden der SPD noch gouvernemental beherrschten Regierung den Todesstoß versetzen zu können. Daneben kam dieses Angebot des Ochsensepp um gut zwei Monate zu spät. Mit dem Ende der großen Koalition hatte die Parteipolitik auch im bayerischen Landtag ihren Einzug gehalten. Es war den Gouvernemenalen nicht gelungen, ohne die Rückendeckung Hoegners die parteipolitischen Einflüsse von Frankfurt aus dem Landtag fern zu halten. Parteipolitische Erwägungen begannen auch bei den Eigenstaatspolitikern wie Pfeiffer und Ehard grundsätzliche Positionen zu überlagern.

Obwohl Wirtschaftsminister Hanns Seidel, der Nachfolger des Sozialdemokraten Zorn, die Argumentation Baumgartners aus seinem Bereich stützte,⁽⁶¹⁰⁾ mahnte Pfeiffer zur Vorsicht und riet zu einer anderen Taktik. Nachdenklich stimmte den Leiter der Staatskanzlei vor allem die Haltung der amerikanischen Militärregierung, die in die Auseinandersetzung

zugunsten der Bizone eingriff. Die Militärregierung hatte im Falle von Minderlieferungen mit Sanktionen gedroht und mischte sich jetzt auch direkt ein. „Der Landwirtschaftsminister sei für heute (8.11.1947) zur Militärregierung bestellt, ebenso der Ministerpräsident oder sein Stellvertreter. Weiter habe ihm gestern Staatsrat Dr. Seelos fernmündlich mitgeteilt, daß er zu den beiden Generälen bestellt worden sei, die sehr scharfe Vorwürfe gegen Bayern erhoben und Drohungen ausgesprochen hätten, die hart an die bayerische Staatlichkeit gegangen seien.“⁶¹¹⁾

Deshalb riet Pfeiffer zu einer geschlossenen Demonstration der bayerischen Staatsregierung, bei der allerdings betont werden sollte, daß Bayern sich nicht anders verhalten könne, um selbst nicht ins Hintertreffen zu gelangen. Um die Kompromißbereitschaft zu unterstreichen, beschloß der Ministerrat, dazu Schlange-Schöningen telegraphisch zu einer Unterredung einzuladen.⁶¹²⁾ Auf das Telegramm der bayerischen Staatsregierung⁶¹³⁾ antwortete Schlange in einem Fernschreiben, daß er grundsätzlich mit einer Aussprache einverstanden sei, den vorgeschlagenen Zeitpunkt aber „nach den sachlich ebenso unrichtigen wie persönlich beleidigenden Veröffentlichungen des Herrn Landwirtschaftsministers“ für unglücklich gewählt halte.⁶¹⁴⁾

Damit zeigte der Direktor seine Verhandlungsbereitschaft an. Inzwischen aber verschärfte sich die Haltung der Militärregierung⁶¹⁵⁾ und Ministerpräsident Ehard sah sich gezwungen, die guten Beziehungen eines Stellvertreters und Parteivorsitzenden Joseph Müller zur CDU und nach Frankfurt für eine Vermittlung zu nützen.⁶¹⁶⁾

Am 17.11.1947 traf Schlange in München ein und verhandelte mehrere Stunden mit Repräsentanten der bayerischen Staatsregierung.⁶¹⁷⁾

Dabei schloß Schlange mit der bayerischen Regierung ein internes Abkommen, das als Kompromiß die Neufestsetzung der bayerischen Erntezahlen vorsah und die Versorgung der bayerischen Bevölkerung als erstes Ziel sicherstellte.⁶¹⁸⁾ Von der Neufestsetzung sollte auch der Brotausgleich abhängig gemacht werden.⁶¹⁹⁾

Die Staatsregierung verpflichtete sich, alle über die eigene Versorgung anfallenden Kartoffelmengen dem übergebietlichen Ausgleich zuzuführen.

Nach Schluß der Unterredungen wurde ein Communiqué veröffentlicht,⁶²⁰⁾ in dem Schlange betonte, sich mit dem bayerischen Kabinett ausgesprochen zu haben, „weil er der Überzeugung war, daß sich das Bayerische Staatsministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das Zweizonenamt in Frankfurt in derselben schwierigen Lage befanden.“ Baumgartner seinerseits stellte fest, daß es sich bei seinen Angriffen auf die VELS weitgehend um Mißverständnisse gehandelt habe und ihm die Beleidigung einzelner Personen völlig fern gelegen sei. Alle Beteiligten teilten schließlich die Meinung, daß die gesamte Angelegenheit eine deutsche Frage sei, „die nur von Deutschen unter sich gelöst werden kann.“⁶²¹⁾

Am Tage nach der Vereinbarung tagte der Landwirtschafts- und Ernährungsausschuß des Wirtschaftsrates, dem Bayern nach dem „gentleman agreement“ beruhigt entgegensehen konnte.⁶²²⁾ Die Untersuchung über die personellen Vorwürfe Baumgartners, die die Eruption der Krise verursacht hatte, verlief im Sande, ja, Bayern konnte leichte Vorteile buchen, als sich der Ausschuß außer Stande erklärte, neben Schlange und Podeyn auch die anderen Beamten zu schützen, da es an Unterlagen über ihre Vergangenheit fehle.⁶²³⁾ Von den Teilnehmern der Sitzung wurde das endgültige Scheitern des Kartoffelversorgungsprogramms für das Wirtschaftsjahr 1947/48 festgestellt und beschlossen, die Schuldigen zu suchen. Doch nachdem Schlange – gemäß dem Münchner Abkommen – erklärt hatte, daß das Mißlingen nicht in personellen Dingen zu suchen sei, war auch diese Frage erledigt.⁶²⁴⁾

Nur noch einmal schlugen in der Kartoffelfrage die Wellen hoch, als die Militärregierung forderte, die lange angekündigten Sanktionen gegen die Länder, die ihr Liefersoll nicht erfüllt haben, durchzuführen. Auf der Tagung der bizonalen Landwirtschaftsminister aber wurde einhellig die Meinung vertreten, daß das Lieferungsvolumen zu hoch veranschlagt sei und die Überschußländer nun dafür bestraft werden sollten, weil zu wenig gewachsen

war.⁶²⁵⁾ Minister Lübke (Nordrhein-Westfalen) machte gar den Vorschlag, „ob es unter diesen Umständen nicht zweckmäßig sei, wenn alle Ernährungsminister ihren Rücktritt erklären.“⁶²⁶⁾

Bis in den Februar 1948 gab es noch einige Querelen in der Kartoffelfrage,⁶²⁷⁾ doch war der Kartoffelkrieg eigentlich mit dem internen Abkommen zwischen Schlange und Ehard vom 17.11.1947 beendet.⁶²⁸⁾

3.5.3. Zusammenfassung

Betrachtet man den Kartoffelkrieg als Auseinandersetzung um Ernteschätzzahlen und Ablieferungsquoten, so ist zu konstatieren, daß Bayern einen Sieg davongetragen hat. Denn letztlich setzte das bayerische Landwirtschaftsministerium seine Ergebnisse und seine Meinung durch.⁶²⁹⁾ Die VELF mußte sich beugen, um wenigstens einen Teil seines Ernährungsprogrammes noch durchführen zu können.

Anders sieht die Beurteilung aus, rechnet man den Hintergrund der Ernährungsauseinandersetzung ein. Das verfassungspolitische Element war in dem Moment integrale Bestandteil der Auseinandersetzung, als die Kontrahenden – Bayern und VELF als Repräsentant der Bizone – sich als Exponenten der föderalistischen bzw. zentralistischen Richtung des staatsrechtlichen Disputes verstanden. Auf Bayern traf dies ohne weiteres zu, die Eigenstaatlichkeitsideologie schloß den Föderalismus ein und war bereit, zur Durchsetzung ihrer Ziele Einbußen auf vielen Gebieten hinzunehmen. Die bizonale Ernährungsverwaltung war in dem Augenblick Teil der staatsrechtlichen Debatte geworden, als der Exekutivrat als Länderorgan seinen Einfluß endgültig verloren hatte im bizonalen Machtgefüge. Nachdem seine Stellung während der Wahlen zu den Direktoren der Verwaltungen schon stark angeknackst worden war, verlor der Exekutivrat seine letzte Bastion, als es ihm nicht gelang, im Kartoffelkrieg seinen Einfluß auf Länder und Zentralorgane gleichermaßen zur Geltung zu bringen. Der Exekutivrat wurde mit seiner Zwitterstellung nicht fertig und wurde in der Heftigkeit der Auseinandersetzung zuletzt nicht einmal mehr als Briefträger benötigt. Damit aber wurde die Beziehung zwischen der VELF und dem Wirtschaftsrat, in dem die Parteien herrschten, direkt, und die Verwaltung zum Arm einer zentralistischen Parteienpolitik. In der staatsrechtlichen Kontroverse versuchte Bayern den Nachweis zu führen, daß Parteien und Zentralverwaltung nicht fähig waren, die Wirtschaft der Bizone ordentlich zu verwalten, in der Hoffnung, bei einer dann notwendigen erneuten Umbildung der Bizone die Parteien ausmanövrieren und den Ländern den größeren Teil der Macht zurückgewinnen zu können. Obwohl der Nachweis erfolgreich gelang, hatte sich die bayerische Regierung in der Reaktion der amerikanischen Militärregierung verschätzt. Denn das Ergebnis des Kartoffelkrieges war, daß die Militärregierung zu der Ansicht kam, die staatsrechtlichen Mittel, die das anglo-amerikanische Abkommen den Zentralbehörden zur Verfügung gestellt hatten, reichten zu ordentlicher Verwaltung nicht aus und mußten verstärkt werden. Eine Regierung für die Bizone stand ins Haus. Dazu mag beigetragen haben, daß Clay die bayerische Politik als Obstruktion beurteilte, wobei nicht zu entscheiden ist, ob die Kartoffelernte der bayerischen Politik große Wahlmöglichkeiten gelassen hat. Der Druck auf die Militärregierung, den Deutschen möglichst hohe Eigenproduktion abzuverlangen, war so stark, daß sie nicht einmal auf die bayerischen Vorwürfe, in der VELF bringe sich der Reichsnährstand fort und die Beamtenschaft sei nationalsozialistisch belastet, reagierte, indes sie sonst bei derartigen Vorwürfen sehr hellhörig wurde. Beeinflußt von den Geschehnissen im Kartoffelkrieg brach die gouvernementale Koalition in Bayern mit Folgen auseinander, die für die bayerische Innen- und Außenpolitik nicht hoch genug veranschlagt werden können. Denn zwangsläufig kehrte in der Alleinregierung der CSU die Parteipolitik ein und zog mittelfristig ein Hinrücken der bayerischen Regierungspolitik an die Politik der CDU/CSU im Frankfurter Wirtschaftsrat nach sich und

brachte damit den Todesstoß für die Eigenstaatsideologie. Spätfolgen dieses Zusammenbruchs der politischen Grundlage bayerischer Politik zeigten sich in der Demission Baumgartners, seinem Übertritt zur BP und deren wachsende Bedeutung in der bayerischen Politik.

Erste ernste Anzeichen dieser Entwicklung zeigten sich in der Unterzeichnung des internen Abkommens durch den bayerischen Ministerpräsidenten Ehard, bzw. darin, daß Ehard den Gedanken, Schlange über eine Aufkündigung der Fraktionsgemeinschaft von Frankfurt zu stürzen, nicht aufgriff. Der bayerische Ministerpräsident schätzte hier seine Position bereits so ein, daß er an einen Sieg im Kampf auf Biegen und Brechen nicht mehr glaubte. Sein Einlenken leitet über zu der Phase bayerischer Föderalismuspolitik – von Eigenstaatspolitik kann nun nicht mehr gesprochen werden – die umschrieben werden kann: aus einer gegebenen Sachlage das Beste für Bayern herauszuholen. Das heißt aber, daß die bayerische Staatsregierung im November 1947 die staatsrechtliche Entwicklung der Bizone nicht mehr für offen und variabel gestaltbar hielt, die Gouvernementalen regnierten und in ihren Zielen rapide zurücksteckten. Die Richtigkeit der Ehard'schen Entscheidung könnte man mit dem Hinweis begründen, daß es der reduzierten Zielsetzung der bayerischen Politik 1948 und 1949 gelang, noch einmal große Bedeutung bei der endgültigen Ausformung westdeutscher Staatlichkeit zu erlangen.

3.6.1. Das Scheitern des Exekutivrates und die Umbildung der bizonalen Verwaltung

Am 30. September 1947 hielt der bayerische Ministerpräsident Ehard auf der Juristentagung in Bad Godesberg einen Vortrag, in dem er sich ausführlich mit der Gestaltung der bizonalen Wirtschaftsverwaltung beschäftigte.⁶³⁰⁾

Darin entwarf der bayerische Ministerpräsident ein Idealmodell der bizonalen Verwaltung, wie es seiner Ansicht nach – und nach Meinung des Kabinetts in München – einzig richtig und funktionsfähig sein würde. Der Wirtschaftsrat, so Ehard, sei nicht als Parlament konzipiert, sondern als Verwaltungsrat „der auf dem Gebiete der Wirtschaft praktische Arbeit leisten sollte.“⁶³¹⁾

Diese praktische Arbeit der bizonalen Wirtschaftsverwaltung sollte von unabhängigen Fachleuten getragen werden, die die Landesparlamente zu bestimmten hätten.

Im Exekutivrat hätten die Stimmen der Staatsregierungen das Wort, denn „ohne die Mitwirkung der Landesverwaltungen können die Beschlüsse des Wirtschaftsrates ... nicht durchgeführt werden.“⁶³²⁾

Die Direktoren der bizonalen Verwaltungen müßten dem Exekutivrat ganz unterstellt werden, besser sei es aber noch, den Exekutivrat mit den Direktoren zu verschmelzen, so daß die Direktoren mit den Länderbevollmächtigten identisch seien und die Ressorts unter sich aufteilen könnten.⁶³³⁾

Neben anderen nannte Ehard vor allem zwei Punkte, die der so skizzierten Idealvorstellung der Wirtschaftsverwaltung im Wege stünden:

Durch die Bestimmung des angloamerikanischen Abkommens vom 29.5.1947 wurden die Landtage gebunden, die Frankfurter Delegierten an das parteipolitische Verhältnis der letzten Wahlergebnisse anzulehnen.⁶³⁴⁾

Damit aber verschwand der fachliche Aspekt der Wirtschaftsverwaltung hinter der Frage nach parteipolitischer Zugehörigkeit der Abgeordneten. Parteipolitische Fraktionsbildung und Unterdrückung der sachverständigen Meinung im Fraktionszwang waren die natürliche Folge und die Tatsache, „daß sich der Wirtschaftsrat vom ersten Tage an nicht als ein Wirtschaftsrat, wie es seinem Namen entsprechen würde, gefühlt hat, sondern als der Vorläufer eines künftigen Reichsparlamentes.“⁶³⁵⁾

Den zweiten großen Fehler in der bizonalen Konstruktion ortete Hans Ehard im Exekutivrat. Zwar seien die Exekutivratmitglieder von den Landesregierungen ernannt, doch sei nirgends deutlich festgelegt, daß sie in ihren Entscheidungen von den Weisungen der Landesregierungen abhängig seien.⁶³⁷⁾

„Aber dadurch, daß sich diese Delegierten einerseits vielfach vollkommen frei fühlen, zu votieren wie sie wollen, andererseits durch ihre Partei gebunden sind, kann das Resultat herbeigeführt werden, ... daß auch hier die Bindung an die Parteien eine ausschlaggebende Bedeutung gewinnt.“⁶³⁸⁾

Die Entscheidungsfreiheit der Regierungsdelegierten im Exekutivrat birgt Konfliktstoff zwischen der Vertretung von Landesinteressen in der Bizonenverwaltung und der Interessenlage der Zentralverwaltung. Dieser Loyalitätskonflikt wird entscheidend verstärkt durch die Rechtsstellung des Exekutivrates selbst zwischen Wirtschaftsrat und Direktoren, zwischen den Organen der gemeinsamen Verwaltung und den Ländern. Angelegt war die Position des Exekutivrates im Zentrum des Dreiecks Wirtschaftsrat – Direktoren – Länder. Doch um die angestrebte Schlüsselstellung einnehmen zu können, war der Exekutivrat zu schwach angelegt.

Gegenüber dem Wirtschaftsrat hatte der Exekutivrat zwar ein Initiativrecht, daneben das Recht, Ausführungsbestimmungen zu Gesetzen des Wirtschaftsrates zu erlassen, doch die Einschränkung, daß diese Rechte der Wirtschaftsrat auch für sich reklamieren konnte, beeinträchtigte die Schlüsselfunktion des Exekutivrates gewaltig. Das Vorschlagsrecht für die Besetzung der Direktorenposten und die Aufgabe der Überwachung und Koordinierung der bizonalen Verwaltungen wurde von der Verantwortung der Direktoren gegenüber den Wirtschaftsrat überlagert.

In diesem Zusammenhang stellt sich der Exekutivrat als ein Organ dar, daß ohne genau umschriebene Aufgaben zwischen Verwaltung und verantwortlichem Wirtschaftsrat geschaltet war und im Fluß der Aufgaben ein Hemmnis bildete, das zu umgehen von beiden Seiten versucht wurde.

Auch zur Wahrung der Länderinteressen war der Exekutivrat unvollkommen ausgestattet. Die mangelnde Verpflichtung seiner Mitglieder auf Landesdirektiven stellte Ehard fest. Das gegenüber dem Wirtschaftsrat unvollkommen konzipierte Recht zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen für die Landesverwaltungen war dazu geeignet, die Interessen der Länder zu unterlaufen, dann vor allen Dingen, wenn Wirtschaftsrat und Verwaltungen versuchten, die Landesverwaltungen als Mittelbehörden in den Griff zu bekommen, wie das u.a. im Kartoffelkrieg geschehen ist. Die Entscheidungsfreiheit der Exekutivbevollmächtigten war notwendig, um dem Exekutivrat seine Stellung zwischen Exekutivorgan der Bizone und Interessenvertretung der Länder zu erhalten, schlug in der Exekutivfunktion aber gegen die Länder zu Buche. Sieht man, wie Bayern dies tat, einen elementaren staatsrechtlichen Gegensatz zwischen den zentralistisch ausgerichteten Parteien und den föderalistischen Ländern, so war es ganz natürlich, den Exekutivrat als potentes Hilfsorgan der Parteien des Wirtschaftsrates als Machtfaktor, wie Bayern es tat, auszuscheiden, falls es nicht gelang, ihn als Ländervertretung zu etablieren.⁶³⁸⁾

Die pessimistische Einschätzung der staatsrechtlichen Konstruktion der Bizone durch Ministerpräsident Ehard⁶³⁹⁾ läßt die Formulierung Seelos, die Frankfurter Organe und die Länder müßten viel guten Willen beweisen, um zusammenarbeiten zu können, euphemistisch klingen.⁶⁴⁰⁾ Die entsprechende Formulierung Ehards jedenfalls hat angesichts des anlaufenden Kartoffelkrieges bereits Drohcharakter angenommen und läßt das Scheitern des gemeinsamen guten Willens erkennen: „Ohne den guten Willen der Länderregierungen und ihren untergeordneten Organe können die Verordnungen des Wirtschaftsrates, auch wenn die Länderregierungen verpflichtet sind, sie auszuführen, praktisch nicht durchgeführt werden.“⁶⁴¹⁾

Die Vorstellung des bayerischen Ministerpräsidenten Ehard, wie er sie auf der Godesberger Juristentagung vom Exekutivrat entworfen hatte, entsprang den praktischen Erfah-

rungen, die die bayerische Staatsregierung mit der bizonalen Organisation in politischer Hinsicht gemacht hatte.

Der Exekutivrat hatte in seinem Wahlvorschlag zu den Direktoren der bizonalen Verwaltungen mit der Kür von Politikern beider großen Parteien ein politisches Programm vorgelegt, das der Interessenlage der Länder entsprochen hatte und zeigte mit diesem Vorschlag die Bereitschaft, seine Exekutivfunktion im Rahmen der Bizone wahrzunehmen. Es gelang dem Exekutivrat jedoch nicht, in dieser ersten Kraftprobe seine Absichten durchzusetzen. Der Wirtschaftsrat nahm für sich unwidersprochen die Kompetenz in Anspruch, auch das Vorschlagsrecht des Exekutivrates für die Wahl zu modifizieren und fügte dem Exekutivrat die erste große Niederlage zu. Während der Ernährungskrise des Sommers und Herbstes 1947 gelang es dem Exekutivrat nicht, mit den Erfordernissen des Tages Schritt zu halten. Der Exekutivrat war ein politisches Gremium und daher kaum in der Lage, die fachspezifische Interessenlage der fünf Verwaltungen zu koordinieren und zu überwachen. Dabei noch die Interessen der acht Länder in die Vorlagen einzubringen und aufeinander abzustimmen, erwies sich vollends als unmöglich. So hinkte der Exekutivrat in seinen Stellungnahmen schon bald weit hinter den Ereignissen und tagespolitischen Erfordernissen hinterher und wurde zum Klotz am Bein der auf reibungslosen Ablauf bedachten Verwaltung. Ein Gutteil Schuld ist darin zu suchen, daß der Exekutivrat sich als stets geschlossen auftretendes Kollegialorgan verstand und es versäumte, sich, um Exekutivaufgaben erledigen zu können, in Ausschüssen aufzuteilen und Arbeit zu delegieren.⁶⁴²⁾

Es nimmt nicht wunder, daß bei dieser Sachlage der Wirtschaftsrat seine Kompetenzen in Anspruch nahm und unter Umgehung des Exekutivrates direkt mit den Direktoren in Verbindung trat.⁶⁴³⁾

Im Streit mit den Ländern versuchte der Wirtschaftsrat, den Exekutivrat nur dann einzuschalten, wenn in die Machtbefugnisse der Länder eingegriffen werden sollte, wie man am Kartoffelkrieg beweisen kann. Auch die Länder sahen im Hinterherhinken des Exekutivrates keine Gewähr mehr zur Vertretung ihrer Interessen. Im Verlauf des Kartoffelkrieges, als sich die politischen Ereignisse jagten, vertrat Bayern seine Politik schließlich lieber selbst in direktem Kontakt mit Schlange unter Ausschaltung des Exekutivrates.⁶⁴⁴⁾

Die Unmöglichkeit, beide Bereiche der Exekutivaufgaben sachlich und personell abzudecken, paralyisierte den Exekutivrat bald nach seiner Entstehung. Deshalb beschäftigten die Politiker sich auch bald schon mit Reformplänen für den Exekutivrat. Dabei kristallisierte sich heraus, daß die meisten dieser Reformpläne einen Rückzug des Exekutivrates von seinen bizonal-exekutiven Aufgaben befürworteten und eine Beschränkung und Intensivierung auf die Tätigkeit einer Interessenvertretung der Länder im bizonalen Rahmen. Man griff auf das staatsrechtlich vertraute System einer Länderkammer zurück. Aus den Reihen des Exekutivrates war der bayerische Bevollmächtigte, der einer solchen Reform das Wort redete.

In der Sitzung des Exekutivrates vom 12. August bereits machte Seelos erste tastende Versuche in dieser Richtung⁶⁴⁵⁾ und in der Sitzung vom 11. September forderte er eine freiwillige Beschneidung des Exekutivrates in seinem Initiativrecht.⁶⁴⁶⁾

Im Oktober und November 1947, während der heißen Phase des Kartoffelkrieges, verschwindet der Exekutivrat fast vollständig aus den Akten der bayerischen Staatskanzlei. Er wurde von beiden Kontrahenden einfach übergangen. Offenbar aber muß der bayerischen Regierung das Fehlen einer Ländervertretung bei der Bizonenorganisation als Mangel erschienen sein und der Exekutivrat daran gearbeitet haben, seine Isolation zu überwinden, denn als im Dezember 1947 die Reformpläne für die Bizonenorganisation wieder Niederschlag in den Akten fanden, waren die Standpunkte bezüglich einer Umgestaltung des Exekutivrates zu einer reinen Länderkammer weitgehend abgeklärt.

Als im Januar 1948 eine Konferenz der deutschen Verwaltungsspitzen mit den beiden Militärgouverneuren stattfand, auf der die Pläne der Gouverneure für eine erneute Reorganisation der bizonalen Verwaltung diskutiert werden sollten,⁶⁴⁷⁾ lagen Pläne aus

den Reihen des Exekutivrates vor, die eine Arbeit des Exekutivrates auf die Vertretung der Länder beschränkt wissen wollten, und dafür eine Einspruchsrecht der Länderkammer gegen Gesetze des Wirtschaftsrates forderten. Dagegen war der Exekutivrat bereit, künftig auf das Vorschlagsrecht für die Direktorenwahl zu verzichten und auch die Aufgabe der Überwachung und Koordinierung der Direktoren abzugeben.⁶⁴⁸⁾ Der Wunsch der MP nach einer reinen Länderkammer in der bizonalen Organisation fand ihren Niederschlag im Proklamationsentwurf, den Clay und Robertson den deutschen Stellen zur Stellungnahme vorlegten. In einer gemeinsamen Sitzung am 28. Januar 1948 versuchten die beteiligten deutschen Politiker, ihre Meinungen zum geplanten Umbau abzuklären und aufeinander abzustimmen. Es herrschte die übereinstimmende Ansicht, daß nur eine gemeinsame Stellungnahme Änderungen im Proklamationsentwurf hervorrufen könne.⁶⁴⁹⁾ Schon vor der Sitzung äußerte sich jedoch der bayerische Ministerpräsident sehr skeptisch über die Möglichkeit einer Meinungsangleichung und forderte die Regierung auf, auf alle Fälle auch eine eigene bayerische Stellungnahme vorzubereiten.⁶⁵⁰⁾

Tatsächlich entsprang der Sitzung vom 28.1.1948 eine Minderheitserklärung, die von Ministerpräsident Ehard, Ministerpräsident Arnold (Nordrhein-Westfalen), stellvertretendem Ministerpräsident Hilpert (Hessen) unterzeichnet wurde.⁶⁵¹⁾ In dieser Erklärung lehnten die Unterzeichnenden den Proklamationsentwurf ab.⁶⁵²⁾

In der Ministerratssitzung vom 26.1.1948, die der Vorbereitung der Sitzung vom 28.1. diente, waren die Wogen sehr hoch gegangen. Die meisten Punkte des Proklamationsentwurfes wurden teilweise sehr heftig angegriffen.⁶⁵³⁾ In der Sitzung der Verwaltungsspitzen vom 28.1., in der der Entwurf beraten wurde, standen sich die Standpunkte gegenüber. Die Differenzen lassen sich auf den Gegensatz zwischen Föderalisten und Zentralisten zurückführen.⁶⁵⁴⁾ Doch auch parteitaktische Erwägungen waren für die Stellungnahmen maßgebend.⁶⁵⁵⁾

Der föderalistischen Minderheit gelang es nicht, ihre Ansichten auf der Sitzung durchzusetzen. Der Uneinigkeit der Deutschen war es zu verdanken, daß die Militärregierung nur wenige Änderungen an ihrem Proklamationsentwurf vornahm. Die endgültige Proklamation Nr. 7⁶⁵⁶⁾ vertiefte die Vorrangstellung des Wirtschaftsrates, wies den Ländern im Länderrat zwar ein Vetorecht zu dessen Gesetzen zu, doch wurde die Macht der Länder so beschnitten, daß Stimmen laut wurden in Bayern, die vom schwärzesten Tag des Föderalismus sprachen.⁶⁵⁷⁾ Nachdem die Entscheidung gefallen war, tröstete sich die bayerische Staatsregierung wieder einmal mit dem Hilfsargument, daß die Umbildung der Bizone lediglich die Arbeitsfähigkeit der Organe sicherstellen sollte und keinen Schritt bedeute, die ins Blickfeld rückende Bundesverfassung zu präjudizieren.⁶⁵⁸⁾ Um den Zentralismus der Bizonenbehörden entgegenzutreten zu können, bemühte sich die bayerische Staatsregierung um personelle Um- und Neubesetzungen, die den Einfluß föderalistischer Strömungen sichern sollten, mußten aber auch hierbei zurückstecken.⁶⁵⁹⁾ Mit der Einleitung der dritten Phase der Bizone und ihrem Scheitern mußte die bayerische Staatsregierung ihre letzten eigenstaatlich motivierten Hoffnungen begraben. Nach dem Erlaß der Proklamation Nr. 7 war es erforderlich, nun die Kräfte aller Länder zu mobilisieren, um wenigstens den Föderalismus zu retten.⁶⁶⁰⁾

3.6.2. Die Demontage der staatsrechtlichen Pläne Bayerns seit dem Herbst 1947

Seit dem Zusammenbruch der gouvernementalen Koalition in Bayern war das anzustrebende staatsrechtliche Modell für Deutschland wieder Diskussionsgegenstand zwischen bayerischen Politikern. Mit der Parteipolitik wurden auch föderalistische Denkmodelle salonfähig, die den Gouvernementalen bisher nur als Steigleiter für die höher gesteckten Ziele der Eigenstaatsideologie gegolten hatten. Zudem klappte im Herbst 1947 bereits ein erheblicher Spalt zwischen eigenstaatlichen Wunschvorstellungen und der bizonalen Rea-

lität, der die bayerische Regierung zwang, praxisorientierte Abstriche an ihren Maximalforderungen zu machen. Präjudizierung fand zumindest in einem solchen Maße statt, als die politischen Machtverhältnisse, auf deren Rücken die Staatsvorstellungen ritten, sich umzuformen und zu festigen begonnen hatten.

Im Sommer hatte Ehard den Versuch Adenauers, die bayerische Exekutivratstimme an die Fraktionsentscheidung anzubinden, noch schroff zurückgewiesen.

Im Laufe des Kartoffelkrieges erwies sich die Nutzlosigkeit des Exekutivrates sowohl in Form einer Beteiligung der Länder an der direkten Verwaltung der Bizone als auch als Interessenvertretung im bizonalen System. Die Staatsregierung mußte den für sie nutzlosen Exekutivrat ausschalten, um dem Wirtschaftsrat und den Direktoren die Möglichkeit zu verwehren, den Exekutivrat gegen die Länder zu verwenden. Im Kartoffelkrieg versuchten Wirtschaftsrat und VELF, ihren zentralistischen Einfluß auf die Länder auszuweiten. Die bayerische Staatsregierung kämpfte mit allen Mitteln dagegen an. Dabei zeigte sich der Mangel einer echten Länderkammer in der bizonalen Konstruktion, die bereits auf die Entstehung der Gesetze und Verordnungen hätte Einfluß nehmen können. So aber prallten Bayern und die Bizone direkt aufeinander. Beabsichtigt oder nicht, auf die Militärregierungen⁶⁶¹⁾ mußte die direkte Konfrontation als destruktive Politik Bayerns wirken, da die Bizone zur Durchführung ihrer Anordnungen auf den guten Willen der Landesregierungen angewiesen waren und Bayern keine Kooperationsbereitschaft zeigen konnte.

Der Eindruck der bayerischen Obstruktion hat die amerikanische Intervention zugunsten der Bizone forciert und Bayern um den Erfolg gebracht. Sicher hat die bayerische Politik gegenüber der Bizone die amerikanische Besatzungsmacht mit dazu bestimmt, bei der Abfassung der Proklamation Nr. 7 die politischen Möglichkeiten des Wirtschaftsrates zu betonen und staatsrechtliche Prioritäten auf Kosten der Länder zu setzen.⁶⁶²⁾

Mit der Umbildung der bizonalen Organisation war der Traum bayerischer Eigenstaatlichkeit in Deutschland endgültig der Vergangenheit zuzurechnen. Denn alle existentiellen Voraussetzungen für einen solchen staatsrechtlichen Aufbau Deutschlands waren damit beendet.

Mit einigem guten Willen konnte die bayerische Regierung bisher behaupten, einzige Träger der Staatsgewalt auf deutschem Reichsgebiet seien die Länder, die bizonale Organisation sei nur eine Hilfskonstruktion der Länder zur gemeinsamen Verwaltung.⁶⁶³⁾ Daher erschien es der bayerischen Regierung ganz natürlich, der gemeinsamen Einrichtung Wirtschaftsrat kein Budgetrecht zuzubilligen, als Kompromiß konnte man höchstens die Einnahmen aus Post und Bahn konzedieren, im übrigen solle die Bizone durch Matrikularbeiträge der Länder erhalten werden.⁶⁶⁴⁾

Nachdem die amerikanische Proklamation dem Wirtschaftsrat Budgetrecht und eigenes Steueraufkommen zugebilligt hatte, war die These von der Souveränität der Länder zusammengebrochen und damit das Kernstück der Eigenstaatsideologie. Die Unhaltbarkeit der Eigenstaatspolitik wurde dadurch untermauert, daß die bayerische Staatsregierung keine Unterstützung in ihrem Bestreben fand, in der Proklamation die absolute Gleichberechtigung des Länderrates neben dem Wirtschaftsrat zu verankern.⁶⁶⁵⁾

Dabei war die geforderte Gleichberechtigung bereits ein Kompromißangebot der Staatsregierung. Das favorisierte staatsrechtliche Modell der Gouvernementalen war, man wagte es kaum mehr auszusprechen, immer noch der Stuttgarter Länderrat als Bündnis eigentlicher souveräner Staaten.⁶⁶⁶⁾

Die Proklamation Nr. 7 mit ihrer Beschränkung der Souveränität der Länder war aber nur das sichtbare und offizielle Ende der gouvernementalen Politik Bayerns, sozusagen das von der Besatzungsmacht verordnete.⁶⁶⁷⁾

Die schleichende Demontage der gouvernementalen Politik hatte in dem Augenblick begonnen, als die Parteien im Wirtschaftsrat eine Plattform erhielten und ihren nationalen Machtanspruch nunmehr auch bizonal zur Geltung bringen konnten. In ihrem nationalen

Machtanspruch waren die Parteien sich einig, so daß in dieser Frage die Ministerpräsidenten, die sich nicht über dieses Problem verständigen konnten und in mindestens zwei Lager zerfielen, sich einer geschlossenen Front gegenüber sahen. Darüber konnten auch taktische Finten nicht hinwegtäuschen.⁶⁶⁸⁾

Die Fraktionsbildung im Wirtschaftsrat konnte Bayern nicht verhindern und damit auch nicht die Übernahme der Verantwortung für die Wirtschaftsverwaltung durch eine Partei, welche die andere in die Opposition verwies. Damit aber war die Konstruktion der Bizone nach dem Abkommen vom 29.5.1947 bereits im Ansatz gescheitert.⁶⁶⁹⁾

Mit dem Scheitern der gouvernementalen Koalition in Bayern wurde der Einfluß der Parteien auf die Regierungspolitik stärker, die Verhältnisse des Wirtschaftsrates mußten auf Bayern abfärben. Der Einfluß der gouvernementalen Politiker innerhalb der bayerischen SPD sank auf Null, der Regierung erwuchs im Parlament eine nennenswerte Opposition. Im Regierungslager selbst erhielt der föderalistische Flügel des Parteivorsitzenden Müller Einfluß, der um seine Position auszubauen und aus Überzeugung, seine guten Kontakte zu Adenauer und der CDU pflegte. Damit aber setzte sich der parteipolitische Machtanspruch auch innerhalb der bayerischen Staatsregierung fest und unterminierte die Exklusivität der Eigenstaatspolitik. Die parteipolitisch-parlamentarische Frontstellung nun auch im bayerischen Landtag zwang Ministerpräsident Ehard, näher an die CDU/CSU-Fraktion des Wirtschaftsrates, dem Kristallisationspunkt der Parteipolitik der Bürgerlichen zu rücken. Die Angriffe auf den Sozialdemokraten Pödeyn sind dafür ein sicheres Zeichen und die Ungelegenheit, in die die Regierung geriet, als Baumgartner den Christdemokraten Schlange-Schöninggen direkt anging. Wie schwach die eigenstaatliche Position im November 1947 bereits war, zeigt die Tatsache, daß Ehard die vorsichtige Andeutung Pfeiffers im Ministerrat, Schlange können über eine Aufkündigung der Fraktionsgemeinschaft im Wirtschaftsrat gestürzt werden, nicht einmal in Erwägung zog, sondern im Verhandlungsangebot an Schlange ein Friedenszeichen gab. Dabei mußte den Gouvernementalen klar gewesen sein, daß das Abkommen vom 17.11.1947 ein Eingeständnis der Niederlage für ihre Politik bedeutete. Ehard hatte sich den machtpolitischen Realitäten gebeugt und nachgegeben.⁶⁷⁰⁾ Der zentralistische Einfluß der Parteien eroberte wieder ein Stück der Eigenstaatspolitik. Innerhalb der CSU begann es zu kriseln. Die Partei zerfiel zunehmend wieder in drei Gruppierungen, die sich über die bizonale Politik stritten. Die Auseinandersetzungen um die Gestalt der Proklamation Nr. 7 verschärfte die innerparteiliche Krise. Denn es stellte sich heraus, daß in dem Streben, dem Wirtschaftsrat entscheidende Funktion in der Bizone zuzumessen und damit die Staatlichkeit der Länder zu beschneiden, beide großen Parteien, SPD und CDU auf bizonaler Ebene wieder an einem Strang zogen. Im Ministerrat vom 30.1.1948 erklärte Pfeiffer, daß er ab sofort schärfste Opposition zum Wirtschaftsrat übe.⁶⁷¹⁾

Zum Kristallisationspunkt gouvernementalen Ärgers wurde der Präsident des Wirtschaftsrates, Köhler, der die zentralistische Front der Parteien nach außen vertrat. Horlacher verlangte, den Kampf gegen Köhler mit aller Schärfe zu eröffnen. Und Pfeiffer forderte nach der Feststellung, daß die CDU sich zum „Wortführer des Zentralismus“ gemacht habe: „Wenn man Köhler nicht als Vorsitzenden des Wirtschaftsrates absetze, gebe das Wasser auf die Mühlen der Bayernpartei, und zwar einen riesigen Strom.“⁶⁷²⁾

Die Bayernpartei hatte die Lücke zwischen eigenstaatlichem Wunschdenken und bizonaler Realität, die Unstimmigkeiten innerhalb der CSU erspät und war mit massiver Propaganda und sehr erfolgreich hineingestoßen.

Die Proteste der bayerischen Regierung gegen die zentralistische Ausgestaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes verpufften ungehört. Nun war eine Politik, die Eigenstaatsideologie zur Grundlage hatte, nicht mehr tragfähig. Die bayerische Regierung mußte sich mit dieser Tatsache abfinden und versuchen, auf der neuen Grundlage ein neues politi-

sches Konzept zu entwickeln. Die Regierung Ehard zog sich auf das Konzept einer föderalistischen Staatsgestaltung zurück und näherte sich damit einer Position, in der sie Kontakt und Einverständnis bei den anderen Ländern der Bizone fand.

Auf dieser Grundlage konstituierte sich dann die ständige Konferenz der Ministerpräsidenten, die noch einmal großen Einfluß auf die Staatsrechtsdebatte erhielt. Nachdem die Vorherrschaft der Länder in der Frage der nationalen Repräsentation endgültig gebrochen war, gesellte sich die CDU wieder ins föderalistische Lager, da die Debatte um die Ausgestaltung der Verfassung nun zwischen den Parteien ausgetragen wurde und die Länder dabei zu einem nicht mehr zu verachtenden Partner geworden waren. Die Diskussionen um den Föderalismus verlagerten sich von der Länderebene in Parteiausschüsse, der Ellwanger Kreis gewann an Bedeutung. In diesem neuen Rahmen konnte sich Bayern noch einmal weit nach vorne schieben in der Föderalismusdiskussion, als auf Herrenchiemsee ein föderalistischer Verfassungsentwurf unter bayerischer Federführung Gestalt annahm.

Mit der Proklamation Nr. 7 war die Eigenstaatspolitik in der offiziellen Regierungsauffassung zu Grabe getragen. Ehard und sein Kabinett hatten sich mit der Realität abgefunden. Doch gestorben war das Eigenstaatsdenken in Bayern nicht.

Die Regierungskrise flammte noch einmal hoch auf, als der bayerische Landwirtschaftsminister Baumgartner Amt und Partei verließ und unter Hinweis auf die Kapitulation der Regierung vor dem Zentralismus der Bayernpartei beitrug, die auf der Welle der Eigenstaatlichkeit von Erfolg zu Erfolg eilte. Es dauerte geraume Zeit, bis es Ehard gelang, den Generalsekretär des BBV, Schlögl, zu überreden, Landwirtschaftsminister zu werden und damit die drohende Spaltung der CSU abzuwenden. Die CSU hatte unter dem Wechsel ihrer politischen Strategie noch lange zu büßen. Die BP feierte als Auffangbecken für viele Gouvernemente große Wahlerfolge. Erst 1957 hatte sich die CSU erholt, nach dem Ende der Vierkoalition.

Die Eigenstaatlichen innerhalb der CSU sammelten sich in lockerer Form um den Münchner Oberbürgermeister Scharnagl, der weiterhin offensiv die Eigenstaatsideologie verteidigte — auch gegen die Parteifreunde in der Regierung. Pfeiffer fand sich mit den Realitäten ab und wurde Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU im parlamentarischen Rat, auch Horlacher steckte zurück,⁶⁷³⁾ zumal nach der Verabschiedung des Grundgesetzes⁶⁷⁴⁾ das Interesse an der staatsrechtlichen Grundsatzfrage von anderen politischen Themen überlagert wurde.

Zusammenfassung

Einer der leidenschaftlichsten Anhänger des bayerischen Eigenstaatsdenkens war der Münchner Oberbürgermeister Karl Scharnagl. In einer Denkschrift vom 20. Mai 1949 faßte Scharnagl noch einmal die Grundgedanken eigenstaatlicher Politik zusammen (675) und stellte zur Abstimmung des Landtages über das Grundgesetz resignierend fest: „Dann aber hat die Bayerische Staatsregierung die bisherige Linie zur Erkämpfung eines wirklich föderativen Bundes verlassen und hat von sich aus dem Landtag den Antrag unterbreitet, daß das Grundgesetz auch für Bayern rechtswirksam sei, wenn zwei Drittel der Länder dasselbe anwenden würden. Damit und mit der Beschlußfassung im Sinne dieses Antrages durch den Bayerischen Landtag hat Bayern die Voraussetzung des freiwilligen Beitritts zum Bunde preisgegeben, es hat sich bedingungslos einer Majorisierung ausgeliefert. Dieses Verlassen einer konsequent durchzuführenden Linie ist in höchstem Grade bedauerlich, denn es ist damit eine nie wiederkehrende Gelegenheit aufgegeben worden.“ Und nachdem der Verfasser sich mit dem Gedanken eines bayerischen Alleinganges außerhalb des Bundes beschäftigt hatte, stellte er fest: „Wird nun Bayern durch die Unnachgiebigkeit politischer Parteien, hinter der ein starker Wille zum Zentralismus steckt, verhindert, an der Gestaltung des neuen Bundesstaates teilzunehmen, so ist dies kein Separatismus Bayerns, sondern eine bis zur Bösartigkeit gesteigerte Unnachgiebigkeit der anderen Kräfte, die Bayern in eine Lage zwingen wollen, in der eine freiwillige Entscheidung nicht mehr möglich ist.“

Scharnagl, der zur Zeit seiner Denkschrift seines politischen Einflusses schon weitgehend beraubt war, hielt noch 1949 die bayerischen Optionen für offen. Der ehemalige Oberbürgermeister hatte nicht erkannt, daß die politischen Möglichkeiten zur Durchsetzung der bayerischen Eigenstaatspolitik bereits mit dem Ende des Jahres 1947 erschöpft waren und nur noch der Schlußstrich unter eine langsame Demontage eigenständiger bayerischer Politik gezogen wurde. Der Optimismus des Jahres 1945 war einer Resignation gewichen, die ihr politisches Ziel darin sah, die nach der Verabschiedung des Grundgesetzes verbliebenen Souveränitätsrechte des Landes vor dem übermächtigen Zugriff des Bundes zu bewahren.

Die Ausgangslage des Jahres 1945 hatte die gouvernementalen Politiker Bayerns vor eine Situation gestellt, die in ihrem durch den Kampf Bayerns gegen das Reich in der Weimarer Republik geschärften Blick tatsächlich eine niemals wiederkehrende Gelegenheit zur historischen Revision geschaffener staatsrechtlicher Zustände bot. Das Reich war in Trümmer gesunken, in der Praxis nicht mehr existent. Aus Schutt und Asche entstand das Land Bayern neu in seinen traditionellen Grenzen, sofort wieder getragen von einer Vielzahl staatlicher Grundstrukturen, welche die Nivellierung der Hitler-Zeit ungebrochen überstanden hatten und von einem im Volk verwurzelten Staatsbewußtsein, welches die Politiker, die sich über den Nationalsozialismus gerettet hatten und nun wieder die politische Bühne betraten, sicher trug und ihnen das Gefühl vermittelte, auch ohne demokratische Legitimation das Volk in seiner Mehrheit zu vertreten. Auf dieser Grundlage entwickelten die von der Militärregierung ernannten Kabinette Schäffer und Hoegner eine Politik, die ihre Rechtfertigung und ihren Anspruch zog aus dem Kampf Bayerns gegen das Reich um die Bewahrung seiner eigenstaatlichen Souveränitätsrechte, bestärkt von der Übertragung ehemaliger Reichsrechte auf die Länder durch die amerikanische Besatzungsmacht.

Die Erfahrungen der Vergangenheit seit 1870 bewiesen den Gouvernementalen, daß staatliche Zentralisierung im Reich und damit die Entmachtung der Länder zur Diktatur führte, zum Abbau der Demokratie und zur moralischen Verrottung. Zentralistischer Reichtsaufbau wurde identifiziert mit undemokratischer Herrschaft und einer Politik, die moralischen und sittlichen Kriterien zuwider lief. Damit aber war auch das Ziel fixiert. Ein Garant für die Demokratie und eine moralisch zu rechtfertigende Politik konnte im Reich nur sein die größtmögliche Erhaltung der einzelstaatlichen Souveränität. Das bayerische

Staatsgefühl hatte mit dieser Beweisführung einen adäquaten Ausdruck in der Politik gefunden, deren Anspruch auf dem ethischen Bereich mit seiner Ausschließlichkeit die Eigenstaatspolitik ideologisch zu einem Kreuzzugsgedanken überhöhte.

Auf das Verhältnis zwischen Bayern und einem neuen Reich übertragen bedeutete diese Theorie die Anerkennung zweier verschiedener Arten von Nationalbewußtsein, eines bayerischen und eines deutschen. In der eigenstaatlichen Politik der bayerischen Gouvernementalen steht modellhaft der bayerische Staat neben dem deutschen, dessen Gestaltbarkeit durch die These offen gehalten wurde, daß das alte Reich erloschen sei. Ausgehend von der Existenz eines bayerischen Staates, dessen Unverrückbarkeit durch möglichst rasche innenpolitische Konsolidierung und die Ausformung einer vollständigen Staatsverfassung untermauert werden sollte, konnte die Einigung über ein neues deutsches Reich nur in der Form eines zwischenstaatlichen Machtausgleiches zwischen den souveränen Ländern auf deutschem Boden vollzogen werden, hatte also für Bayern einen rein außenpolitischen Charakter. Die vollsouveränen Länder sollten zu Verhandlungen zusammentreten und einen Bund als Zusammenschluß vereinbaren, dem aus freien Stücken ein gewisses Maß an Rechten abgetreten werden sollte. Deutschland als Funktion einer bayerischen Außenpolitik war Grundlage und Ziel der bayerischen Gouvernementalen. Es mußte sich erweisen, ob diese Theorie in der Lage war, in der politischen Praxis zu bestehen.

Bereits in den grundsätzlichen Positionen türmten sich Schwierigkeiten auf für diese Politik der bayerischen Regierungen.

Die amerikanische Besatzungsmacht hatte mit der Restaurierung Bayerns, mit der Übertragung der staatlichen Rechte und der Erlaubnis, eine Verfassung für den bayerischen Staat zu verabschieden, die Voraussetzung dafür geschaffen, daß ein bayerisches Staatsbewußtsein auch politisch Fuß fassen konnte, doch ließ die Militärregierung keinen Zweifel daran aufkommen, daß ihre Politik Maßstab für Bayern sein werde auch nach der Verabschiedung der Verfassung und der demokratischen Legitimation der bayerischen Regierung. Unter diesem grundsätzlichen amerikanischen Vorbehalt, der die politischen Repräsentanten der bayerischen Eigenstaatlichkeit nicht aus dem Status von Erfüllungsgehilfen eines übergeordneten politischen Anspruches entließ, litt die Theorie von der vollen staatlichen Souveränität Bayerns und beeinflusste die darauf gegründete bayerische Außenpolitik stark.

Ein grundsätzliches Problem für die Durchsetzung der Politik der Eigenstaatlichkeit ergab sich in Bayern selbst, sozusagen im innenpolitischen Bereich. Innerhalb der Grenzen Bayerns existierte bayerisches und deutsches Nationalgefühl nebeneinander und zugleich, war in vielfältiger Weise miteinander verwoben und verquickt, führte in den Köpfen nicht nur der Politiker zu den mannigfaltigsten Verbindungen und Ausdrucksformen. Damit aber war eine reinliche Scheidung zwischen bayerischem und deutschem Staatsbewußtsein nicht mehr vorzunehmen, eine Voraussetzung auch dafür, um Außen- und Innenpolitik eines Staates ihren jeweils festgefügtten Platz zuzuweisen. Dies mußte in dem Augenblick zu Schwierigkeiten in Bayern führen, als die Kräfte, welche bayerische Außenpolitik nur als Funktion deutscher Innenpolitik ansahen, an Boden gewannen. Denn dann mußte bayerisches und deutsches Staatsbewußtsein in Konkurrenz treten.

Die Vergangenheit ließ sich auch unter dem Eindruck des totalen Unterganges nicht auflösen, das Verhältnis Bayerns zu einem neuen Reich war auch ein innenpolitisches Problem für die Gouvernementalen, was die Durchsetzung dieser Politik nicht eben erleichterte. Die Anerkennung der gemeinsamen deutschen Schuld aus der Hitler-Zeit und der gewaltige Flüchtlingsstrom nach Bayern flochten zusätzliche Bande, die dem deutschen Staatsbewußtsein, dem Wille zu Deutschland Nahrung verschaffte.

Bundesgründung auf der Basis vollsouveräner Einzelstaaten, dieses Ziel durchzusetzen erforderte Verbündete. Und hier stieß Bayern über der Schwelle grundsätzlicher Probleme auf große Schwierigkeiten. Eigenstaatliches Denken war nirgends in Sicht, höchstens in mageren Ansätzen oder ausgeprägt als Provinzialegoismus angesichts der Not, nicht einmal

im Süden oder Westen Deutschlands. Sogar Reinhold Maier, der Ministerpräsident Württemberg/Badens, wollte die ihm zugefallenen Reichsrechte nur kommissarisch verwalten. Bayerisches Eigenstaatsdenken mußte mit der Ablehnung und dem Unverständnis der übrigen deutschen Länder rechnen, was durch den vielbeschworenen Vorwurf des Separatismus gegen Bayern deutlich unterstrichen wurde.

Beinahe alle deutschen Politiker der unmittelbaren Nachkriegszeit benützten den Begriff des Föderalismus für ihre staatsrechtlichen Pläne bezüglich des Reichsneubaues. Die Unterschiedlichkeit der politischen Standorte förderte die Definitionsungenauigkeit. Das Spektrum des Verständnisses von Föderalismus war so breit gefächert, daß sich erst bei nahem Betrachten der allgemeine Konsensus aller Föderalisten in tiefgreifende Differenzen auflöste.

Für das bayerische Eigenstaatsdenken war es leicht, unter den Mantel des Föderalismus zu schlüpfen, ihn um eine weitere Variante zu bereichern, zumal der „extreme Föderalismus“ Bayerns eine griffige Formel aus der Weimarer Zeit darstellte. Das bayerische Föderalismusverständnis läßt sich als besondere Form zwischen- und innerstaatlichen Machtausgleichs nur ungenau orten und hat in dieser Sicht mit den meisten der gängigen Föderalismusvorstellungen der unmittelbaren Nachkriegszeit nur wenig gemein. Der innerstaatliche Zentralismus, dem Bayern huldigte, unterstreicht dies. Bei nur ungenauer Formulierung der eigenen staatspolitischen Ziele konnten die bayerischen Gouvernementsalen mit dem Schlagwort des Föderalismus auf sich Suche nach Verbündeten gehen. Je nach den politischen Erfordernissen ließen sich so „föderalistische“ ad-hoc-Koalitionen formieren und Teilziele auf dem Weg zur Durchsetzung der bayerischen Eigenstaatlichkeit erreichen.

Erste Erfolge mit dieser Politik erzielte die bayerische Regierung im Stuttgarter Länderrat. Der Länderrat war ein lockerer Staatsvertrag zwischen drei souveränen Staaten und deckte sich damit voll mit der bayerischen Politik. Doch auch innerhalb dieses Bündnisses war in Kürze zu sehen, daß die staatsrechtlichen Vorstellungen der Föderalisten stark differierten. Württemberg/Baden und Großhessen neigten dazu, Souveränitätsrechte ihrer Staaten aufzugeben zugunsten der zentralen Länderratsbehörde. Hoegner, der bayerische Ministerpräsident, hatte eine Reihe von Kämpfen zu bestehen, um den staatenbündischen Länderratsgedanken rein zu halten vor den Versuchen seiner Kollegen unter dem Eindruck wirtschaftspolitisch bedingter Sachzwänge staatliche Kompetenzen an das Gemeinschaftsorgan abzutreten.

Bei allen Verhandlungen, auch über die gemeinsamen Verwaltungen der Bizone, pochte Bayern darauf, staatsrechtliche Aspekte außer Acht zu lassen. Verfassungsrechtliche Präjudizierungen in bezug auf ein Reich wollten die Gouvernementsalen um jeden Preis vermeiden wissen. Wirtschaftliche Verträge mit der zentralistisch organisierten britischen Zone, unterzeichnet von den souveränen Staaten der amerikanischen, bildeten das äußerste Zugeständnis, der Länderrat durfte dabei als Organ nicht in Erscheinung treten.

Die bayerische Regierung erhoffte sich von der Länderbildung in der britischen Zone neue Verbündete. Die ersten bizonalen Kontakte hatten die Attraktivität des Länderratsmodells auf die Provinzialchefs der britischen Zone unterstrichen. Bayern rechnete damit, daß die neugebildeten Länder der britischen Zone über das Interesse am Föderalismus hinaus in kurzer Zeit staatliche Traditionen und eigenstaatliche Beharrungskräfte entwickeln würden, um ihren jungen staatlichen Bestand gegen die Macht der Zentralbürokratie verteidigen zu können. Eine solche Tendenz zu unterstützen, den Ministerpräsidenten der britischen Zone eigenstaatliches Selbstvertrauen einzuflößen, forcierte Bayern die Idee der Ministerpräsidentenkonferenzen, die den nationalen Führungsanspruch der Länder bei der Gestaltung des Reiches unterstreichen sollten. In diesen Konferenzen trieb Bayern die staatsrechtliche Diskussion voran. Mit der Meinung, in den künstlich geschaffenen Ländern der britischen Zone werde sich eigenstaatliches Selbstbewußtsein entwickeln, hatten sich die bayerischen Gouvernementsalen gründlich verrechnet.

Auch föderalistische Fronten zur Erreichung bayerischer Etappenziele ließen sich schwer

formieren, denn traditionell zentralistische Herrschaftsstrukturen, unterstützt von zonalen Zentralverwaltungen und zentral organisierten Parteien und gestärkt von Sachzwängen zur Behebung der Ernährungsnot und der Steigerung der Kohle- und Eisenproduktion, machten nur zu oft auch föderalistische Bekenntnisse gegenstandslos. Mit den staatsrechtlichen Forderungen bayerischen Eigenstaatsdenkens waren keine Verbündeten anzulocken, auch in Fragen allgemeinerer „föderalistischer“ Art waren Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern nur schwer und kurzfristig herstellbar.

Die Gegner der bayerischen Eigenstaatspolitik fanden sich leichter zusammen. Die Zentralverwaltungen der britischen Zone, stark von der ehemaligen zentralistischen Reichsbürokratie durchsetzt, wehrten sich mit aller Macht gegen eine Einschränkung oder Kontrolle ihrer Kompetenzen durch die Landesregierungen, versuchten im Gegenteil, die Landesverwaltungen ihrerseits in den Griff zu bekommen. Unterstützt wurden sie dabei von den politischen Parteien der britischen Zone, die ihren nationalen Machtanspruch durch die Machtbasis der Ministerpräsidenten als Exponenten voll souveräner Staaten schwer gefährdet sahen und in Bayern den Vorkämpfer dieser Sicht sahen. Mit einer sich uneinigenden, stets sich wandelnden und instabilen föderalistischen Front gelang es der bayerischen Regierung, die eigenstaatlichen Optionen bis ins Jahr 1947 hinein zwar nicht auszubauen, so doch zumindest offen zu halten. Mit dem Spektakel der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz schien gar ein Durchbruch gelungen zu sein. Doch der Optimismus des bayerischen Eigenstaatsdenkens war nur von kurzer Dauer.

Die Umbildung der Bizone durch die amerikanische und britische Militärregierung neigte die Waage zugunsten der Gegner des Eigenstaatsdenkens. Bisher hatten die politischen Parteien die Zentralverwaltungen in ihrem Kampf gegen den länderstaatlichen Behauptungswillen unterstützt. Im Wirtschaftsrat der Bizone wurde den Parteien ein Organ zugewiesen, das es ihnen erlaubte, aktiv und direkt in die Politik einzugreifen. Der nationale Machtanspruch der Parteien hatte Fuß gefaßt und begann sofort, die politische Szene der Bizone zu tangieren. Der parteipolitische Einfluß auf die Ministerpräsidenten machte föderalistische Interessenkoalition der Länder noch schwieriger, andauernde Frontbildungen wurden praktisch unmöglich. Und auch auf die über föderalistische Zielsetzungen weit hinausgehende Eigenstaatspolitik wirkte sich bizonale Parteipolitik aus. Dies betraf vor allem den innenpolitischen Bereich Bayerns.

Bei seiner Ernennung durch die Amerikaner hatte Ministerpräsident Hoegner ein Kabinett der bayerisch-nationalen Konzentration zusammengestellt. Eine bayerisch-eigenstaatliche Regierungspolitik war umso eher möglich, als die anfängliche Euphorie bayerischen Staatsbewußtseins nicht nur aus der CSU eine Landespartei gemacht hatte, war historische Entsprechungen fand, sondern sogar die Sozialdemokraten bewogen, ihre Partei als Landespartei zu organisieren. Während der Zeit der Verfassungsgebenden Landesversammlung arbeitete Hoegner, der sich keine Chancen auf einen Wahlsieg ausrechnete, daran, die eigenstaatliche Zielsetzung der bayerischen Regierung auch über die Zeit nach den ersten Landtagswahlen zu retten. Dies gelang mit der großen Koalition unter Ministerpräsident Ehard. Diese Koalition war kein Bündnis der beiden Parteien CSU und SPD. Die Regierung Ehard wurde von zwei verschiedenen Motivationsbündeln getragen. Außenpolitisch war das Kabinett eine Ansammlung von Politikern, welche den eigenstaatlichen Zielsetzungen Bayerns im Hinblick auf ein kommendes Reich mit allen Mitteln zum Durchbruch verhelfen wollte, alle anderen Ziele diesem unterordneten. Diese außenpolitische Komponente wurde getragen in der CSU vom Hundhammer-Flügel und vom größten Teil des Bauernverbandsflügels unter Baumgartner, Schlögl und Horlacher. Auf seiten der SPD stützte diesen außenpolitischen Kurs der Regierung eigentlich nur der schmale Ministerflügel unter Wilhelm Hoegner. Innenpolitisch getragen wurde die Koalition von dem Willen, die bayerische Verfassung mit sozialem Leben zu erfüllen. Dies war der bayerischen Sozialdemokratie das treibende Motiv und dem Bauernverbandsflügel der CSU. Im Hintergrund dieser innenpolitischen Komponente stand eine Arbeitsgemeinschaft zwischen dem Bayerischen Gewerk-

schaftsbund und dem Bayerischen Bauernverband, der nach dem Kriege sich am linken CSU-Flügel angesiedelt hatte.

In dieser großen Koalition Bayerns war eine CSU-Parteipolitik durch eine Isolierung des Müller-Flügels ausgeschaltet worden, sozialdemokratische Parteipolitik wurde durch die Hoffnung auf Durchsetzung ihrer Ziele in Schach gehalten.

Mit dieser heterogenen Koalition im Rücken hatte die gouvernementale Regierung Ehard keinerlei Schwierigkeiten mit einem aus Bayern hinauswachsenden Machtanspruch der bayerischen Parteien zu befürchten. Mit der Errichtung des bizonalen Wirtschaftsrates änderte sich die innenpolitische Konstellation Bayerns aber sehr schnell. Die bisher neutralisierte Parteipolitik erhielt in Bayern eine neue Chance über den bizonalen Hebel. Von Ehard und Hoegner stark bekämpfte konstituierten sich die in den Wirtschaftsrat entsandten Landtagsabgeordneten in Fraktionen. Die parteipolitische Polarisierung verhinderte in der Bizone, gestützt vom CSU-Landesvorsitzenden Müller gegen seine eigenen Parteifreunde, die von Ehard propagierte große Koalition, mit deren Hilfe die Gouvernementalen die Vormachtstellung der Ministerpräsidenten in der bizonalen Politik zu erhalten hofften. Bei all ihren differenten politischen Zielen waren sich CDU und SPD darin einig, daß die politische Vormachtstellung der Ministerpräsidenten, angetrieben von Bayern, unter allen Umständen gebrochen werden müsse. Es gelang der bayerischen Regierung nicht mehr, die Länder der Bizone zu einer föderalistischen Front gegen den nationalen Führungsanspruch der Parteien zu mobilisieren.

In einem letzten Aufbäumen der Eigenstaatspolitik versuchte Bayern im Herbst 1947 mit dem Hebel der Ernährungspolitik, die Unfähigkeit der bizonalen Parteienverantwortung nachzuweisen, um die Militärregierungen zu einer neuerlichen Umbildung der Bizone zu bewegen, die den Ministerpräsidenten wieder entscheidende Funktion zubilligen sollte. Dieser Versuch mißlang gründlich. Der bayerische Alleingang in der Ernährungsfrage entzweite die Länder, da die Zuschußgebiete der britischen Zone unter dem Eindruck der drohenden Hungersnot kein Verständnis für staatsrechtliche Grundsatzfragen aufzubringen vermochten. Dazu hatte die bizonale Parteipolitik bereits solchen Einfluß auf die politische Bühne Bayerns gewonnen, daß es Schumacher gelang, die bayerische SPD, die von der innenpolitischen Stagnation enttäuscht war, zum Austritt aus der großen Koalition zu bewegen. Das Kabinett Ehard II. war eine Alleinregierung der CSU, in der die Parteipolitik mit Joseph Müller wichtige Positionen eroberte. Damit aber waren auch in Bayern die Voraussetzungen zur Verfolgung eigenstaatlicher Politik gefallen. Die Regierung Ehard II schloß zur CDU auf, verfassungsrechtliche Diskussionen um das Reich verschwanden von der Länderebene und zogen sich in die Parteizirkel zurück. Die letzte Konsequenz aus dem Scheitern eigenstaatlicher Politik zog Landwirtschaftsminister Baumgartner, einer der prominentesten gouvernementalen Politiker der CSU. Er demissionierte und trat zur Bayernpartei über, die er dann mit eigenstaatlicher Zielsetzung und Betonung des bayerischen Staatsbewußtseins von Sieg zu Sieg führte. Die verfassungspolitischen Ziele der bayerischen Regierung hatten den Boden eigenstaatlicher Politik verlassen und gesellten sich in den Kreis all derer, die einem föderalistischen Staatsaufbau das Wort redeten. Eigenstaatspolitik denaturierte von einer offensiven Politik der Behauptung und Durchsetzung bayerischen Staatslichkeitsanspruches zu dem defensiven Versuch, im Föderalismus wenigstens ein Minimum staatlicher Hoheitsrechte für das Land zu erhalten. Die von Scharnagl beschworene große Chance der „Stunde Null“ war dahin. Der Eigenstaatlichkeitsanspruch Bayerns hatte sich nicht durchsetzen können. Auch im staatsrechtlichen Bereich hatten sich Traditionen und Beharrungskräfte der Diktatur und dem Krieg überlegen gezeigt.

- 1) In fast allen Reden zur bayerischen Politik beschäftigten sich die Redner mit der historischen Kontinuität Bayerns.
Vgl. z.B.: Die deutsche Aufgabe Bayerns. Freiheitliches Geistesleben und staatliche Ordnung. Vortrag des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Hanns Seidel, gehalten im Kulturring christlich-sozialer Akademiker in der Aula der Universität München am 20.2.1958. Vgl. auch: Wilhelm Hoegner in der Eröffnungssitzung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses: „Bayern will Staat bleiben, wie es dies mehr als 1400 Jahre lang durch alle Wechselfälle der Geschichte hindurch gewesen ist. Bevor es ein Deutschland und den Namen „deutsch“ gab, war Bayern. (Beifall).“ Niederschrift der ersten Tagung des Bayerischen Beratenden Landesausschusses vom 21. – 28. Februar 1946 in der Universität zu München. München o.J. (1946). Eröffnungssitzung vom 21.2.1946, S. 9.
- 2) Zur Politischen Geschichte Bayerns siehe u.a.: Karl Bosl, Die historisch-politische Entwicklung des Bayerischen Staates. In: Handbuch der Historischen Stätten Deutschlands, Bd. 7, Bayern. XV – LXXI.
- 3) H. Seidel, Die deutsche Aufgabe Bayerns. S. 6/7
- 4) Zum Föderalismus ist sehr viel veröffentlicht worden. Eine gute Zusammenfassung bietet Ernst Deuerlein, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips.
- 5) Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30.1.1934: Übertragung der Hoheitsrechte der Länder auf das Reich, Unterstellung der Landesregierungen unter die Reichsregierung, Auflösung der Länderparlamente, Unterstellung der Reichsstatthalter unter Dienstaufsicht des Reichsinnenministers.
- 6) Niethammer, Verwaltungstradition, S. 187: „Die Ausschaltung des Reiches bot eine einzigartige Möglichkeit, die Verluste Bayerns an „Staatspersönlichkeit“ in der Weimarer Republik durch eine föderative Vorentscheidung wett zu machen.“
- 7) Proklamation II abgedruckt in: Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, S. 32 ff.
- 8) Vgl. Marie Elise Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945-1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit. Stuttgart 1974, S. 15ff.
- 9) Lucius D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Frankfurt 1950. S. 104.
- 10) Abdruck des Ernennungsschreibens in: Fritz Baer, Die Ministerpräsidenten Bayerns. 1945 – 1962. Dokumentation und Analyse. (1971). Anhang S. 255.
- 11) Vgl. Niethammer, Verwaltungstradition, S. 183.
- 12) Vgl. Niethammer, Verwaltungstradition, S. 185 ff. und Theodor Eschenburg, Regierung, Bürokratie und Parteien 1945 – 1949. Ihre Bedeutung für die politische Entwicklung der Bundesrepublik. In: VZG, 24. Jg. (1976). S. 58–71. S. 67/70.

- 13) Die Länder der britischen Zone wurden erst im Laufe des Jahres 1947 gebildet. (Niedersachsen: Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Landesgewalt 11.2.1947, Nordrhein-Westfalen: Ministerpräsident Amelunxen ernannt am 17.8.1946). Sie hatten noch lange mit dem ursprünglichen zentralistischen Zonenaufbau der Briten zu kämpfen. Siehe auch: M.E. Foelz-Schroeter, Föderalistische Politik, S. 16 und Wolfgang Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der britischen Zone. Zur Demokratisierung und Dezentralisierung der politischen Struktur: eine britische Reform und ihr Ausgang, Stuttgart 1968.

- 14) Dabei dürfen natürlich nicht die Schwierigkeiten außer Acht gelassen werden, die sich für eine deutsche Politik und Verwaltung einerseits aus den Zerstörungen und Destruktionen von Hitler-Zeit und Krieg, andererseits aber aus den einengenden Besatzungsanordnungen ergaben. Doch diese Hemmnisse erwuchsen für jede deutsche Verwaltung in allen Besatzungsgebieten, in dem zu untersuchenden Raum bayerischer Politik in stärkstem Maße für die britische Besatzungszone. Natürlich setzten sich auch in den übrigen Teilen Deutschlands mehr oder weniger ausgedehnte regionale Traditionen durch, zumal die Regionen in den ersten Nachkriegsmonaten weitgehend auf Selbsthilfe angewiesen waren. (Siehe auch Foelz-Schroeter, S. 18). Doch war es für die im September 1945 geschaffenen Länder der US-Zone, Württemberg-Baden und Großhessen, nicht einfach, diese regionalen Traditionen unter dem Landesverband zu vereinen. Man denke nur an die Schwierigkeiten des Landes Baden-Württemberg. (Vgl. auch Eschenburg, Regierung, S. 63/64).

- 15) Vgl. Niethammer, Verwaltungstradition, S. 188 f.

- 16) Kompensationsgeschäfte wurden nicht nur von Bayern getätigt, sie waren in der Nachkriegszeit bei allen deutschen Ländern verbreitet. (Vgl. auch Klaus Schreyer, Bayern – Ein Industriestaat. S. 39/40).

- 17) Vor allem die Industrie des nördlichen Bayerns war von der Zerreißung des Wirtschaftsraumes Nordbayern-Thüringen-Sachsen schwer geschädigt. Die Revierferne der bayerischen Industrie wirkte sich vor allem bei den ungeheuren Transportschwierigkeiten der Nachkriegszeit über ein erwartbares Maß hinaus aus. Die Abschnürung der bayerischen Industrie von ihrem gewachsenen Hinterland wirkte sich später positiv auf die Industrialisierung des Landes aus. (Vgl. Schreyer, Bayern – Ein Industriestaat. S. 39ff.).

- 18) Bayern lag weit von den internationalen Verbindungswegen entfernt, hatte zudem nur in sehr geringem Umfang eigene Bodenschätze zur Verfügung.

- 19) Nach dem Ersten Weltkrieg beteiligte sich ein Teil der Bauernschaft an der Eisernen Revolution, bei der vor allem der radikale Bauerbund eine aktive Rolle gespielt hatte. Siehe hierzu u.a. Peter Kritzer, Die bayerische Sozialdemokratie und die bayerische Politik in den Jahren 1918 bis 1923. München 1969.

- 20) Weshalb Klaus Schreyer diese Industrialisierungswelle als „importierte Industrialisierung“ bezeichnet. Klaus Schreyer, Bayern – ein Industriestaat.

- 21) Vgl. auch Theodor Eschenburg, Regierung, S. 70.

- 22) Clay, Entscheidung in Deutschland, S. 67.

- 23) In den ersten Wochen der Besatzung versuchten die regionalen Besatzungsoffiziere ihre Bezirke möglichst schnell verwaltungstechnisch in den Griff zu bekommen. Sie rekonstruierten den Beamtenapparat mit Fachleuten, ohne oft allzusehr auf deren politische Vergangenheit Rücksicht zu nehmen, was später nicht unerhebliche Schwierigkeiten beim Anlaufen der Entnazifizierung verursachte. Vgl. auch Niethammer, Entnazifizierung, S. 188 ff.
- 24) Zur Ernennung Fritz Schäffers zum ersten Ministerpräsidenten Bayerns sagte Col. Keegan, der erste Chef der bayerischen Militärregierung: „We need a man for the post, and we chose the man we thought technically the best equipped.“ (Zitiert nach: Niethammer, Verwaltungstradition, S. 180).
- 25) Schäffer war für den Aufbau der Verwaltung verantwortlich gemacht worden. Siehe die Ernennungsurkunde Schäffers, abgedruckt in: Fritz Baer, Die Ministerpräsidenten Bayerns 1945–1962. Anhang, S. 255.
- 26) „Unsere Aufbauarbeit besteht darin, den zusammengebrochenen Verwaltungsapparat des deutschen Staates wieder aufzurichten.“ Schäffer nach Notizen Stegerwalds bei der ersten Landrätetagung in Nordbayern am 17.7.1945. Zitiert aus: Niethammer, Verwaltungstradition, S. 187.
- 27) S.a. Denkschrift Schäffers zum Aufbau der bayerischen Landesverwaltung, Juli 1945. Abgedruckt in: J. Wagner, Deutschland nach dem Krieg. Bochum 1975. S. 153 ff.
- 28) Siehe Ernennungsurkunde Schäffers in: F. Baer, Die Ministerpräsidenten Bayerns, S. 155.
- 29) Schäffer wehrte sich gegen das auf eine Änderung der gesellschaftlichen Strukturen abzielende Entnazifizierungsverfahren, gegen eine Kollektivschuld, und machte das Prinzip der persönlichen Schuld zum Leitfaden seiner Entnazifizierungspläne. Vgl. auch F. Baer, Die Ministerpräsidenten Bayerns, S. 15 ff. und: Die bayerischen Ministerpräsidenten der Nachkriegszeit, H. 1: Fritz Schäffer, S. 11 ff.
- 30) Fritz Schäffer wurde am 28.9.1945 entlassen. Ganz im Sinne des amerikanischen Entnazifizierungsgedankens wurde ihm später Begünstigung des Nationalsozialismus vorgeworfen. Schäffer strengte ein Entnazifizierungsverfahren gegen sich selbst an, das mit seiner Rehabilitation endete. Zwischenzeitlich aber mußte Schäffer auch ein politisches Betätigungsverbot hinnehmen. Zu Schäffers Entlassung im Zusammenhang mit der Affaire Patton siehe Niethammer, Verwaltungstradition, S. 207 ff. Vgl. auch R. Murphy, Diplomat unter Kriegern, S. 362, W. Hoegner, Außenseiter, 198 ff.
Zum Problem der Entnazifizierung in Bayern grundlegend: L. Niethammer, Entnazifizierung.
- 31) „In dem Konflikt zwischen Entnazifizierungsansprüchen und Verwaltungsinteresse entschieden sich auch hier die Alliierten für diese.“ Th. Eschenburg. Regierung, S. 69.
- 32) Ohne die Umstände und Bedingungen für diesen Konflikt näher untersuchen zu wollen. Siehe hierzu z.B. Karl Schwend, Bayern zwischen Monarchie und Diktatur. Beiträge zur Bayerischen Frage in der Zeit von 1918 bis 1933. München 1954, und Werner Gabriel Zimmermann, Bayern und das Reich 1918 – 1923. Der bayerische Föderalismus zwischen Revolution und Reaktion, München 1953.

- 33) Siehe hierzu u.a. John Gimbel, Besatzungspolitik, S. 21 ff.
- 34) Siehe auch S. 47 ff.
- 35) Die Hungerzeit brachte allerdings – wie nach dem Ersten Weltkrieg – den Gegensatz Stadt – Land zum Tragen, der nicht von Bedeutung war auf die Dauer, da es vor allem Ministerpräsident Hoegner sehr gut gelungen ist, die Differenzen zwischen Erzeugern und Verbrauchern aufzufangen und zu kanalisieren. Es ist auch gelungen, diesen innenpolitischen Gegensatz für die föderalistische Politik Bayerns nutzbar zu machen, außenpolitisches Kapital daraus zu schlagen.
- 36) Ernennung Schäffers zum Ministerpräsidenten am 28.5.1945.
- 37) Siehe dazu John Gimbel, Besatzungspolitik, S. 16 ff.
- 38) S.a. Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems. Opladen 1971. S. 158.
- 39) Auch die innenpolitische und parteipolitische Situation kam einer Personalisierung der Politik sehr entgegen.
- 40) Vgl. W. Dorn, Inspektionsreisen, Denkschrift Pollocks, S. 58.
- 41) Keegan: „We need a man for the post, and we chose the man we thought technically the best equipped.“
- 42) Niethammer, Verwaltungstradition, S. 164.
- 43) Ministerien für Finanzen, Kultus, Inneres, Justiz, Arbeit, Landwirtschaft und Wirtschaft.
- 44) „7.
Sie sind jedoch in allen Instanzen für die Regierungsverwaltung unter der Aufsicht der Militärregierung verantwortlich.
8.
Jede Nichtausführung der Gesetze, Verordnungen, Befehle, Anweisungen und Direktiven der Militärregierung Ihrerseits wird ein Verfahren vor einem Militärgericht und entsprechende Bestrafung nach den Gesetzen der Militärregierung nach sich ziehen.“
Ernennungsurkunde. Fritz Baer, Die Ministerpräsidenten Bayerns, S. 255.
- 45) Siehe dazu u.a.: Karl Schwend, Bayern zwischen Monarchie und Diktatur, München 1954. Werner Zimmermann, Bayern und das Reich 1918 – 1923. Der bayerische Föderalismus innerhalb bayerischer Parteien: Klaus Schönhoven, Die Bayerische Volkspartei 1924 – 1932. (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 46) Düsseldorf 1972. Alf Mintzel, Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei, S. 35 ff.
Wolfgang Behr, Sozialdemokratie und Konservatismus, S. 29 ff.
- 46) Die Personalisierung der Politik brachte zugleich einen stabilisierenden Faktor in die deutsche Politik mit ein. S.a. H. Kaack, Geschichte und Struktur des dt. Parteiensystems (1971). S. 178.

- 47) Vgl. Niethammer, Verwaltungstradition, S. 192.
Zur Entstehung der Parteien siehe: Alf Mintzel, Die CSU, Anatomie einer konservativen Partei. Wolfgang Behr, Sozialdemokratie und Konservatismus.
- 48) Ab 27.8.1945 sind in der amerikanischen Zone Parteien lizenziert worden.
- 49) Vgl. u.a.: E. Deuerlein, Föderalismus: Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. 1972. (Mit großer Literaturauswahl). Hier besonders S. 360 f.
- 50) Niethammer, Verwaltungstradition, S. 187.
- 51) Stellvertretend für viele sei hier Waldemar von Knoeringen zitiert. Knoeringen war kein Anhänger einer gouvernementalen Denkweise. Rückblickend schreibt er: „Ich kenne jede Phase des politischen und organisatorischen Zusammenbruchs des Jahres 1933 aus eigenem Erleben und ich spüre noch heute die Bitterkeit der quälenden Frage, die sich alle echten Sozialdemokraten damals gestellt haben: „Wie konnte es dazu kommen? Was war falsch an unserer Politik, an unseren Theorien, an unseren Zielen?“ (In: 10 Jahre SPD München . . .)
- 52) „Wenn aber das deutsche Volk nach seinem tiefen Fall seine zerbrochenen Gliedmaße ausgeheilt hat und wieder in die Höhe will, und das wollen alle Deutschen ohne Unterschied, dann sind vor allem eine gründliche Gewissenserforschung, rücksichtslose Ehrlichkeit und Eingeständnis der eigenen Fehler vonnöten. Das letztere mag für viele Deutsche, die ein falsches Geschichtsbild in sich aufgenommen haben, am schmerzlichsten sein. Aber es hat keinen Wert, sich gegen die Einsicht zu sträuben, daß Deutschland in den letzten 100 Jahren durch Machtwahn, Berausung an äußeren Erfolgen, Maßlosigkeit, ja frevlerischen Übermut und bewußten Verzicht auf die Anwendung sittlicher Grundsätze im politischen Leben gesündigt hat und an diesen Todsünden zugrundegegangen ist.“ Hoegner, Unser Schicksal. In: Festschrift zum 2. Jahrestag der Gründung des BBV, Passau, 7.9.1946 (IZG, ED 120/283).
- 53) Es ist selbstverständlich, daß diese Aussage der Gouvernementalen besonders auf Bayern zutrifft, dessen lange eigenstaatliche Geschichte von allen gouvernementalen Politikern ständig unterstrichen wurde. Siehe hier besonders in Auge fallend: Denkschrift über Bayerns politische und staatsrechtliche Zukunft. O.N. (Hoegner), o.J. (1945). In: IZG, ED 120/127: „Damit ist man bei den deutschen Einzelstaaten angelangt, die zum Teil eine tausendjährige Geschichte aufzuweisen haben und, soweit dies zutrifft, selbst durch den extremen Zentralismus des dritten Reiches nicht entwurzelt werden konnten. In erster Linie steht hier Bayern oder, wie man nicht ohne Berechtigung sagen kann, der bayerische Staat.“ (Hervorhebung Hoegner).
- 54) „Diese Form aber ist entscheidend dafür, ob die deutsche Staatsentwicklung zu einem inneren Ausgleich kommen soll oder ob sie immer wieder in neue Spannungen der Gegensätze geraten soll.“ Hans Ehard, An der Schwelle eines neuen Deutschland. Rede in Heidelberg am 21.7.1949 zur Eröffnung des Bundestagswahlkampfes. In: Hans Ehard, Bayerische Politik. Ansprachen und Reden des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard. München 1952. S. 60ff.

55) W. Hoegner, Unsere nächsten Aufgaben. Rede in Augsburg am 15.12.1945. In: IZG, ED 120/280.

56) Ebenda.

57) „Er (Hegel) behauptete, daß die allgemein gültigen Gesetze der Moral nicht auf die konkrete Existenz eines Staates anwendbar seien. Er erklärte die unmoralischen Handlungen der Staatslenker als notwendige Umwege der Vernunft. So kam er dazu, die von einem Macchiavelli empfohlenen Mittel wie Gift, Dolch und Meuchelmord als der damaligen Lage Italiens entsprechend anzuerkennen. Ja, er ist der eigentliche geistige Schöpfer des modernen totalitären Staates geworden, indem er behauptete: „Allen Wert, den der Mensch hat, alle geistige Wirklichkeit, hat er allein durch den Staat.“ Als Hauptverführer Deutschlands zur skrupellosen Machtpolitik und zur Machtvergottung ist aber der preußische Geschichtsschreiber Heinrich von Treitschke anzusehen. In ihm hat die preußische Machtpolitik ihren wissenschaftlichen Apostel gefunden. Als das Wesen des Staates erschien ihm die Macht. Er sprach in seinem Größenwahn von dem unzweifelhaft Lächerlichen, das im Wesen des kleinen Staates liege. Ein anderer seiner Aussprüche lautete: „Die Gerechtigkeit des Krieges beruht einfach auf dem Bewußtsein seiner sittlichen Notwendigkeit“, ja er bezeichnete den Krieg als eine „von Gott gesetzte Ordnung“ und hielt es nicht für irgendwie wünschenswert, daß der Krieg nicht bis an das Ende der Geschichte dauere. Er lehrte, der Staat habe das Recht, Verträge aufzuheben, wenn er wolle, und so wurde er der geistige Vater der Vertragsbrüche Hitlers am laufenden Band. Die Einrichtung eines völkerrechtlichen Schiedsgerichtes erschien ihm mit dem Wesen eines Staates nicht vereinbar.

Die Lehren Treitschkes wurden von Bismarck in die Tat umgesetzt.

Man muß das während des letzten Krieges in der Schweiz erschienene Werk von Erich Eyck über Bismarck in die Hand nehmen, um die Bismarcklegende ein für allemal los zu sein. Eyck hat den Nachweis geliefert, daß Bismarck alle Mittel anwandte, die im Privatleben der Menschen als anrüchig, verwerflich, ja verbrecherisch gelten: Lüge, Doppelzüngigkeit, Verdrehung der Tatsachen, Wortbruch, grobe Täuschung, Erpressung, Bestechung und Gewalt. Bismarck hat den Satz geprägt, daß im politischen Leben ohne Lüge einfach nicht auszukommen sei. . . Die Kriege von 1866 und 1870 wurden von Bismarck bewußt herbeigeführt. In der Kriegsführung empfahl Bismarck Mittel, die auch später wieder den Abscheu der ganzen Welt erregten. . . Als preußische Tradition bezeichnete er es, daß Preußen immer kräftig zugriff, wenn es etwas kriegen konnte. Schließlich vertrat er die Meinung, die Schwachen seien dazu da, um von den Stärkeren gefressen zu werden. Man sieht, manches, was nach 1933 die ganze übrige Welt empört, war von Bismarck bereits vorgezeichnet.“ (ebenda, S. 4 ff.)

58) Ebenda, S. 5: „Das Schlimmste an Bismarcks unmenschlichen Taten war, daß sie Erfolg hatten. Dadurch wurden seine Anschauungen vorherrschend im deutschen Bürgertum. Für den Staat galt nur noch der eigene Vorteil. Wer für Recht und Ehrlichkeit im Völkerleben eintrat, wurde von der Meute mitleidig als Idealist oder Phantast abgetan. . . Das also war der Ungeist, der allmählich breite Schichten des deutschen Volkes durchdrang und es innerhalb eines Vierteljahrhunderts in den zweiten Weltkrieg hineinlockte.“

59) Ebenda, S. 5: „Von diesem verhängnisvollen Irrwahn, von dieser Anbetung des bloßen Erfolges müssen wir Deutsche uns abwenden, wenn wir je wieder Geltung und Ansehen im Völkerleben gewinnen wollen. Abkehr von Hegel, Treitschke und

Bismarck ist die Voraussetzung für unsere politische Gesundung. Wir müssen uns wieder mehr an den deutschen Philosophen Kant halten, der den Ausspruch getan hat: „Alle Politik muß das Knie vor dem Recht beugen, kann aber dafür hoffen, obzwar langsam, zu der Stufe zu gelangen, wo sie beharrlich glänzend wird.“⁶⁰ Eine solche Argumentationskette ist typisch für Politiker wie Wilhelm Hoegner und Hans Ehard, die sich selbst immer wieder als Männer des Rechts charakterisierten. Hier wurde deshalb ausführlich zitiert, weil nur Wilhelm Hoegner die Grundlagen der bayerischen Staatsideologie so exakt ansprach, andere Redner, die sich zu denselben Grundlagen bekannten, allerdings nur mit den Schlußfolgerungen operierten.

- 60) Denkschrift über Bayerns politische und staatsrechtliche Zukunft. In: IZG, ED 120/127.
- 61) J. Baumgartner, Die universale Idee des Föderalismus. Artikel für die SZ vom 3.9. 1953. In: IGZ: ED 132/74. S. 2.
- 62) Zitat aus: Wilhelm Hoegner, Außenseiter, S. 277.
- 63) Hier sei Bismarck zitiert, der die gewachsene Tradition des bayerischen Nationalstaates sehr wohl anerkannte:
„Bayern ist vielleicht das einzige deutsche Land, dem es durch materielle Bedeutung, durch die bestimmt ausgeprägte Stammeseigentümlichkeit und durch die Begabung seiner Herrscher gelungen ist, ein wirkliches und in sich selbst befriedigtes Nationalgefühl auszubilden.“ Zitat nach Karl Bosl, Die historisch-politische Entwicklung des Bayerischen Staates. In: Handbuch der historischen Stätten, Bd. 7, Bayern. Hrg. von Karl Bosl, Stuttgart 1965. S. XX.
In seinem Vortrag: Das Gewicht Bayerns in der abendländischen Kultur (März 1954), bemüht sich Joseph Baumgartner um eine Zusammenstellung aller Leistungen, die Bayern zur Kulturentwicklung des Abendlandes beigetragen hat und bewegt sich dabei auf dem von Hoegner vorgezeichneten Weg. (Manuskript in den Händen des Verfassers.)
- 64) Dies liegt zuvörderst in den zeitlichen Umständen begründet, in denen Hoegner und Ehard politische Verantwortung trugen. Hoegners Ministerpräsidentschaft fiel in eine Zeit, in der man auch nicht in etwa abschätzen konnte, was mit Deutschland geschehen werde. Seine Aufgabe sah Ministerpräsident Hoegner primär in der Wiederherstellung eines demokratischen, funktionsfähigen bayerischen Staates auf einer stabilen Basis, die aus einer Auseinandersetzung und Abrechnung mit einer demoralisierenden Vergangenheit entstehen sollte, wobei die Abrechnung mit der Hitler-Zeit und der Schuld der Weimarer Republik an ihrem Entstehen auf das gesamte Deutschland bezogen wurde. Auch Ehard konnte zunächst nur in dem auch von Hoegner durch die amerikanischen Besatzungsprämissen gezogenen Rahmen handeln. Doch bald erweiterte sich Ehards Handlungsspielraum und der bayerische Ministerpräsident wurde in die konkreten Auseinandersetzungen um die Gestaltung eines neuen Deutschlands gezogen. Diese Auseinandersetzungen vollzogen sich auf dem Boden praktischer Politik unter wachsendem Zeitdruck, wodurch theoretische Erwägungen in den Hintergrund gedrängt wurden. Erst im Laufe des Jahres 1948 trat Ehard wieder mit theoretischen Gedanken an die Öffentlichkeit.
Die exponierte Stellung der beiden Politiker, Ehard und Hoegner, innerhalb der bayerischen Gouvernemente resultiert nicht nur aus ihrer politischen Stellung als Ministerpräsidenten Bayerns, in ihnen konzentrierte sich das übergreifende staatliche Selbstverständnis jenseits der politischen Parteien. Beide Politiker bezeich-

neten sich selbst als Männer des Rechts, um damit ihre Überparteilichkeit bei allen staatspolitischen Entscheidungen zu bekräftigen. Damit auch wurden sie zu den Leitfiguren einer über den Parteien sich forcierenden Front bayerisch-gouvernementaler Politiker. (Siehe z.B. Hoegner, Außenseiter, S. 254 und Ehard, Zur bayerischen Situation 1949. In: Ansprachen und Reden S. 50: „Die ausschlaggebende Erwägung vollzog sich im Kopf des bayerischen Ministerpräsidenten und nicht im Herzen des Parteimannes.“ Man denke auch an die Rückschau beider Politiker, die sie in vielen Reden anlässlich der Feiern zu ihren 90. Geburtstagen hielten. Das Verhältnis beider Männer zu ihren Parteien war aus diesem Grunde auch nie unproblematisch.

- 65) „Nachdem die Endphase dieser europäischen Entwicklung mit der sehr teuer bezahlten Lehre abgelaufen ist, daß jene Formen des nationalen Lebens und Gegen-
einanderlebens ausgelebt sind, ist es an Deutschland, den Anfang mit einer neuen
Lebensform zu machen, die die Ideale der von den Machiavellisten und Pseudo-
machiavellisten des 19. und angehenden 20. Jahrhunderts heilig gesprochenen
Staatsräson über Bord wirft“ Hans Ehard, Die europäische Lage und der
deutsche Föderalismus. Ansprach auf die Tagung des Internationalen Instituts für
Sozialwissenschaften und Politik in Regensburg am 3.4.1948. In: Dokumente zur
Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern. Hrg. von Karl Bosl. Abteilung III,
Bd. 9: Die Regierungen 1945 – 1962. München 1976, bearbeitet von Fritz Baer.
Quelle 77, S. 555 ff.

- 66) Ebenda, S. 554.

- 67) Hans Ehard, Die geistigen Grundlagen des Föderalismus. Vortrag an der Universität
München am 3.4.1954. Abgedruckt in: Dokumente zur Geschichte . . . in Bayern.
Quelle 82, S. 598 ff. Hier S. 601.

- 68) Dieses historisch gewachsene Recht suchte Wilhelm Hoegner, als er in seiner „Denk-
schrift über Bayern politische und staatsrechtliche Zukunft“ ausführte (S. 1): „Da-
bei steht von vornherein fest, daß es sich nicht um die Wiedererrichtung eines mit
dem untergegangenen Staatswesen identischen oder ihm auch nur ähnlichen Gebil-
des handeln kann, dessen Ansehen und Geltung in unwiederbringlicher Weise dis-
kreditiert worden ist. Da ja nicht einfach in einen luftleeren Raum hinein projek-
tiert werden kann, gibt es keine andere Möglichkeit als die, Rückschau zu halten,
ob nicht aus der Zeit vor dem durch den Nationalsozialismus zum äußersten Ex-
trem fotgebildeten deutschen Reich preußischer Gründung und Prägung Residuen
staatlicher Gestaltung noch lebenskräftig geblieben sind, die als Ansatzpunkte einer
Wiederbelebung dienen könnten. Damit ist man bei den deutschen Einzelstaaten
angelangt . . .“ (IGZ, ED 120/127).

- 69) „Wer hat sodann den Nationalsozialismus an die Macht gebracht, die bayerischen
Bierbrauer oder das norddeutsche Junkertum, die norddeutsche Schwerindustrie?
Ich bin gerecht genug, die bayerische Mitschuld an unserem nationalen Unglück des
Nationalsozialismus voll anzuerkennen.
Wir hatten in Bayern zum Unglück Herrn Kahr, der den Kapp-Putsch vom 13. März
1920 in München durchführte und die Deutschnationalen in Bayern an die Macht
brachte. Wir hatten einen Polizeipräsidenten Pöhner, einen Frick, wir hatten eine
Gärtner-Justiz, die den Nationalsozialismus offen begünstigten, weil sie glaubten,
daß Hitler die deutschen Arbeiter ins nationale Lager hinüberführen könne.

Nach dem Kapp-Putsch kamen nach Bayern aber auch die Norddeutschen General Ludendorff, Admiral Tirpitz, Kapitän Ehardt und so weiter, die in Bayern ganz offen den Marsch nach Berlin organisierten und den Hitlerputsch von 1923 vorbereiteten. Dieser wurde in Bayern selbst niedergeschlagen, wir waren mit dem Nationalsozialismus in Bayern gegen Ende des Jahres 1924 fertig. Nun verlegten die Nationalsozialisten ihre Haupttätigkeit nach Norddeutschland und dort sind sie schließlich auch zur Macht gekommen. Ein Herr von Papen zusammen mit Baron Schroeder, General Blomberg, Hugenberg haben ihn dort, als er bereits im Abhausen begriffen war, noch einmal aus der Taufe gehoben, ein vernagelter Hindenburg hat Hitler zum Reichskanzler gemacht und norddeutsche, nicht süddeutsche Wahlkreise haben den Nationalsozialisten bei der Wahl vom 5. März 1933 die meisten Stimmen gebracht . . . Die norddeutsche Schwerindustrie, das ostelbische Junkterum und die mit ihnen versippte Reichswehr sind es gewesen, die Hitler in Deutschland an die Macht gebracht und den ganzen Krieg hindurch an der Macht gehalten haben . . .“
 Rede in Augsburg, 15.12.1945: Unsere nächsten Aufgaben. In: IZG: ED 120/280, S. 2/3.

- 70) Vgl. auch M. E. Foelz-Schroeter, S. 148 ff.
- 71) Hans Ehard, An der Schwelle eines neuen Deutschland. Rede in Heidelberg am 14. 8.1949. In: Ehard, Bayerische Politik, S. 60.
- 72) Ebenda, S. 61.
- 73) Grundlinien der künftigen staatsrechtlichen Stellung Bayerns, o.N. (Hoegner), o.J. (IZG: ED 120/127). In den Erläuterungen zu den Grundlinien der künftigen staatsrechtlichen Stellung Bayerns (ebenda) wird der Bezug zu Tradition und Moral hergestellt: „Die auf politische und wirtschaftliche Machtentfaltung eingestellte preußische Vorherrschaft über den auf Pflege der Kultur und friedliche, gediegene Arbeit eingestellten Süden, insbesondere über das in diesem Sinne orientierte Bayern, muß ein für alle Mal unmöglich gemacht werden. Dazu ist aber erforderlich, daß eine Majorisierung von vornherein ausgeschlossen wird und keine staatliche Entscheidung von irgendwelcher Bedeutung ohne die ausdrückliche Zustimmung des bayerischen Staates getroffen werden kann. Die Bürgschaft dafür bietet nur die Form des Staatenbundes, für welche die volle Gleichstellung und Entschlußfreiheit aller Glieder wesentlich ist. Auf diese beiden Grundrechte kann Bayern nicht verzichten, wenn es in Zukunft davor sicher sein will, wieder in eine Bahn hineingerissen zu werden, die es nicht gewollt hat.“
- 74) Siehe dazu vor allem Werner Gabriel Zimmermann, Bayern und das Reich 1918–1923. Der bayerische Föderalismus zwischen Revolution und Reaktion. München 1953. S. 126 ff.
- 75) Dorn, Inspektionsreisen, S. 68 ff.
- 76) Zu diesen Randerscheinungen grundsätzlicher Art gesellten sich eine ganze Reihe politischer Versuche und Maßnahmen, die den Verdacht gegen Bayern zu erhärten schienen. Man denke nur an das Gesetz über die bayerische Staatsangehörigkeit, an den Versuch, einen bayerischen Staatspräsidenten zu installieren oder an die Diskussion um die Freiwilligkeit einer bayerischen Bundeszugehörigkeit. Darüber wird noch ausführlich zu sprechen sein.

- 77) Hans Ehard, Die geistigen Grundlagen des Föderalismus. Vortrag an der Universität München. Abgedruckt in: Dokumente zur Geschichte . . . hrg. Karl Bosl, Abt. III, Bd. 9, Quelle 82, S. 598 – 609.
- 78) Ebenda, S. 598.
- 79) Ebenda, S. 598/599.
- 80) Ebenda, S. 599.
- 81) Ebenda, S. 599.
Vgl. auch Hans Ehard, Freiheit und Föderalismus.
Dieser Aufsatz ging aus Ehards Rede auf dem Eichstätter Parteitag am 30.8.1947 hervor.
In ihm versuchte Ehard die zwangsläufige Verbindung von Freiheit und Föderalismus zu konstruieren und eine sozialetische Grundlage für den Föderalismus zu schaffen. Als Gegensatzpaar zu Freiheit und Föderalismus stellte Ehard, der sich auf dem Parteitag als Integrationsfigur zwischen den zerstrittenen Flügeln der Partei präsentierte, den Kollektivismus und den Zentralismus heraus. Kollektivismus, ein Schlüsselwort in den pol. Vorstellungen des Landesvorsitzenden Müller, unter dem dieser gegen den Sozialismus mobil machte, (vgl. auch J. Müller, Bis zur letzten Konsequenz, S. 307), bildete ein Reizwort für die SPD, in der die Gegner der gouvernementalen Koalition dann, unterstützt von Schumacher, endgültig zur Auflösung der Koalition drängten, die Anfang September 47 auch gelang. Vgl. dazu Ehard, Freiheit und Föderalismus, Nachwort, Antwort auf eine Kritik, S. 37 ff.
- 82) Ebenda, S. 601.
Vgl. auch: Zur christlichen Gesellschaftslehre. Hrg. v. O. v. Nell-Breuning und Dr. H. Sacher (Beiträge zu einem Wörterbuch der Politik, Heft 1). 1947.
In dem Heft ist der Begriff Föderalismus ausgespart.
- 83) Ebenda, S. 601.
Dabei sieht Ehard den Zusammenhang zwischen Subsidiarität und Föderalismus bereits als gegeben an.
- 84) Auch für die Zeit der Abfassung der Rede nicht herzustellen war.
- 85) Klaus Schreyer, Bayern – ein Industriestaat. S. 49 ff. und S. 122 ff.
- 86) Der Nachfolger Ehards und Hoegners auf dem bayerischen Ministerpräsidentenstuhl, Hans Seidel, hält sich gar nicht mehr mit Definitionsversuchen über bayerischen Föderalismus auf. In einem Vortrag an der Münchner Universität („Die deutsche Aufgabe Bayerns. Freiheitliches Geistesleben und staatliche Ordnung.“ In: Dokumente . . . Abt. III, Bd. 9, Quelle 84, S. 626 – 639), belegte Seidel in einer gegenüber der Kampfzeit 1945 – 1948 eher unterkühlten Sicht den historischen Staatsanspruch Bayerns, der „tieferen Wurzelboden“ (626) habe als die deutsche Fürstensouveränität. Seidel gab zu, daß die Länder, die sich in der Bundesrepublik zusammengefunden haben, „nach ihrer geschichtlichen Herkunft und somit nach der Qualität ihrer staatlichen Substanz recht verschieden“ (632) waren. Die historische Staatlichkeit Bayerns aber übt für die Stabilität der Republik großen Einfluß aus. „Es ist für die Gestaltung eines neuen Deutschlands von großer Bedeutung, daß sich unter den Gliedern des Bundes ein Land befindet, das die Be-

griffe wie Eigenstaatlichkeit, Staatsbewußtsein, Staatspersönlichkeit, Staatsaufgaben aussprechen kann, ohne in den Verdacht zu geraten, in Atavismen zu verfallen. . ." (632). Seidel reduziert den Kern des bayerischen Föderalismusverständnisses also auf traditionelle staatsrechtliche Tatbestände. Auf dieser Ebene bewegte sich auch in der Zukunft die föderalistische Argumentation des offiziellen Bayern. Nur in bayerisch-vaterländischen und ultramontanen Zirkeln der CSU (Tuntenhausen, Vilshofen) wurde Christentum und katholische Subsidiaritätslehre zuweilen noch als Begründung einer absoluten Geltung des föderalistischen Prinzips – an den Haaren – herbeigezogen.

- 87) Dies sicherlich mit der eigenen Erfahrung geschichtlicher Entwicklung im Rücken. Seidel betonte in dem erwähnten Vortrag, daß es unbedingt notwendig sei, daß die neugebildeten Länder staatliche Traditionen entwickeln, da sonst der Föderalismus ungleichgewichtig sei (ebenda, S. 632/33).
- 88) Deren Beweis in der Analyse der praktischen Politik Bayerns in den bizonalen Organen zu erbringen ist.
- 89) Solche Maximalforderungen waren unter anderem ein staatenbündischer Aufbau Deutschlands, die Erhaltung des Bundes mittels Matrikularbeiträgen der Länder, gesamtdeutsche Regierungsbildung unter Verantwortung der Ministerpräsidenten, Zusammensetzung des Parlaments aus Landtagsabgeordneten, landesgebundener Abstimmungsmodus im Parlament des Bundes und dergleichen Dinge mehr.
- 90) Offiziell wurden die Länder der US-Zone erst durch Proklamation II vom 19.9.1945 eingerichtet. (Proklamation II, abgedruckt in: Dokumente zum Aufbau des Bayerischen Staates, S. 32 ff.). Am 28.9.1945 wurde Bayern dann offiziell zum Staat erklärt, diese Gelegenheit benutzte die Militärregierung, um das Revirement in der bayerischen Staatsspitze durchzuführen. Schäffer wurde entlassen und Hoegner zu dessen Nachfolger bestimmt.
- 91) Fritz Schäffer, Jahrgang 1888, Jurastudium, bayerischer Verwaltungsdienst, seit 1920 Mitglied des Bayerischen Landtages, BVP-Mitglied, 1929 – 33 Vorsitzender der BVP, 1931 – 33 Leiter des Bayerischen Finanzministeriums. 1933 – 1945 Rechtsanwalt, 1945 Gründungsmitglied der CSU. Genauere Angaben bei Alf Mintzel, Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei, S. 543, Anm. 12.
- 92) Schäffer protestierte energisch unter Kriegsrecht gestellt zu werden, worauf man ihm versicherte, daß nichts so heiß gegessen wie gekocht werde. Niethammer, Verwaltungstradition, S. 180, Vgl. Möckl, Struktur der CSU, S. 728 f.
- 93) Vgl. auch Niethammer, Verwaltungstradition, S. 179.
- 94) Ebenda, S. 208.
- 95) Vgl. dazu Schwend und Zimmermann: Schönhoven, Klaus, Die bayerische Volkspartei 1924 – 1932 (hrsg. von der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 46) 1972. Vgl. auch, Mächler, Das schwierige Bündnis, S. 21 ff.
- 96) Diese Konzeption Schäffers ist kaum belegbar aus zwei Gründen: Einmal war Schäffers Regierung eine nominell unpolitische Auftragsverwaltung der amerikani-

schen Militärregierung und so hat Schäffer sich wohl gescheut, mit politischen Äußerungen an die Öffentlichkeit zu treten, zum anderen war es ein Ziel der amerikanischen Militärregierung, eine deutsche Verwaltung so schnell wie möglich funktionsfähig zu machen. Damit aber liefen beide Intentionen kongruent und Schäffers eigener Wille wurde von der Macht der Militärregierung verdeckt. Nachzuweisen ist das beschriebene Konzept nur auf indirektem Wege, zum Beispiel über die Auseinandersetzungen innerhalb der CSU in dieser und späterer Zeit.

- 97) „Die bayerische Landesverwaltung ist bis heute nur aus Männern zusammengesetzt, die ohne ausdrückliche Rücksicht auf ihre frühere politische Betätigung und ihre innere politische Überzeugung bestellt worden sind.“ (Zitat aus Niethammer, Verw. tradition, S. 183).
 „Die Mitglieder der neuen Landesregierung sind keine Vertreter irgendeiner politischen Partei der früheren Zeit. Sie habe vor 1933 den verschiedensten politischen Parteien angehört oder sind parteipolitisch überhaupt nicht hervorgetragen.“ Regierungserklärung Schäffers, zit. aus F. Baer, Ministerpräsidenten, S. 9 f). Rückblickend nahm Schäffer selbst Abstand von dieser Aussage, wenn auch seine neue Darstellung nicht haltbar ist. Er habe sein Kabinett so zusammengestellt, daß es „die politischen Verhältnisse und den Wählerwillen vor Hitlers Machtergreifung spiegelte.“ (Die bayerischen Ministerpräsidenten der Nachkriegszeit. Heft 1: Fritz Schäffer, S. 7.).
- 98) S. u.a. Lutz Niethammer, Entnazifizierung in Bayern. Säuberung und Rehabilitation unter amerikanischer Besatzung.
 Zu den deutschen Bedenken gegen das amerikanische Entnazifizierungskonzept: Am 30.7.1945 entstand im bayerischen Landwirtschaftsministerium ein „Bericht über den Vollzug der öffentlichen Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen in Bayern.“ (Akten des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Ordner ohne Bezeichnung). Hierin wird erklärt, daß sich die Ernährungslage Bayerns seit dem Einmarsch der Amerikaner etwas gebessert habe, der Vollzug der Bewirtschaftung aber jetzt erschüttert wird durch die drastischen Entnazifizierungsmaßnahmen. „Wir haben heute schon Ernährungsämter, die ohne Fachkräfte sind . . . Wenn seitens der Militärregierung auf die Säuberung des Apparates der Bewirtschaftung weiterhin bestanden wird, führt dies zu einer Unordnung, die dem der Ernährungswirtschaft gesteckten Ziel einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung des Hungers auf der ganzen Linie entgegen steht. Man kann nicht den Standpunkt vertreten, daß die Säuberung des Beamtentums den Interessen des bayerischen Volkes entspricht, wenn man durch diese Säuberung geradezu das Gegenteil erreicht . . .“ Die Entnazifizierung brachte eine personelle Auszehrung vieler Verwaltungen mit sich, die eine geregelte Durchführung der Aufgaben oft unmöglich machte. Das Defizit an Führungspersonal entstanden durch die Entnazifizierungspraktiken der USA, wird in den kommenden Jahren immer wieder von bayerischen Politikern zur Sprache gebracht, vor allem bei der Besetzung bizonaler Verwaltungsposten durch die US-Zone. Die Besetzung dieser Stellen durch süddeutsche Fachleute war durch den Mangel an entnazifiziertem Personal oft nicht möglich und brachte hier ein für Bayern „unerträgliches“ Übergewicht an Beamten aus der britischen Zone.
- 99) Zur Patton-Affaire siehe Niethammer, Verwaltungstradition, S. 207 ff.
- 100) Schäffer stand dem amerikansichen Entnazifizierungskonzept sehr kritisch gegenüber. Vgl. auch Baer, Ministerpräsidenten, S. 14 ff. Dies konnte sich nicht mit der Tatsache vertragen, daß er als Ministerpräsident für die Durchführung der amerikanischen Entnazifizierungsbestimmungen verantwortlich war.

- 101) Vgl. Niethammer, Verwaltungstradition, S. 187.
- 102) Vgl. hierzu Karl Möckl, Struktur der CSU, S. 720 ff. und 724 ff.
- 103) Vgl. A. Mintzel, Anatomie, S. 83 ff. u. S. 258 ff.
- 104) So z.B. Helmerich, der die Übernahme von Reichskompetenzen nur stellvertretend wahrnahm: „Auch der Oberpräsident (werde) als Stelle mit Reichsbefugnissen nur vorübergehend fungieren.“ Zitiert aus Foelz-Schroeter, S. 16.
- 105) Vgl. Niethammer, Verwaltungstradition, S. 181.
- 106) Vgl. u.a. Mintzel, CSU, S. 251.
Siehe auch Möckl, Struktur der CSU, S. 731 ff.
- 107) Niethammer, Verwaltungstradition, S. 187.
- 108) Die von der BVP zu Zeiten Weimars verfolgte Politik der Reichsvorbehalte war gescheitert, wurde aber durch das Versagen des Reiches vor der Diktatur von ihren Verfechtern gleichsam moralisch erhöht, nun wieder vertreten. Vgl. auch Mintzel, Geschichte, S. 857.
- 109) Die Vorwürfe gegen Schäffer waren so stark, daß der Ministerpräsident ein Entnazifizierungsverfahren gegen sich selbst anstrebte, um seine Rehabilitierung zu erreichen. Bis zu seinem Freispruch wurde Schäffer von den Amerikanern mit politischem Betätigungsverbot belegt. Zu den Vorwürfen gegen Schäffer vgl. auch: GStAM: MA 130 808: OMGB, Extracts from letter, this headquarters to Office of Military Government for Germany (U.S.) dated 28. March 1946, subject: Fritz Schäffer.
Zu Schäffers Entlassung siehe: Niethammer, Verwaltungstradition, S. 207 ff. Vgl. auch R. Murphy, Diplomat unter Kriegern, S. 362, W. Hoegner, Außenseiter, S. 198 ff. und Fritz Baer, Ministerpräsidenten, S. 13 ff.
- 110) Vgl. Gimbel, Besatzungspolitik, S. 16 ff.
- 111) W. Dorn, Inspektionsreisen in der US-Zone:
Notizen Dorns über die monarchistische Bewegung in Bayern, S. 68 ff. Vgl. auch Denkschrift Dorns vom 22.5.1946: Die antidemokratische Reaktion in Bayern und ein Vorschlag für einen Kulturrat. Anlage: Politische Reaktion in Bayern, S. 79 – 87. Es scheint, als habe Dorn die monarchistische Bewegung Bayerns als Hauptstörfaktor für die amerikanischen Besatzungsziele diagnostiziert. Dies trifft in dieser Form sicher nicht zu.
Für viele Politiker Bayerns war der Gedanke an eine Restaurierung der Monarchie nur ein taktisches Mittel zur Erreichung anderer bayerisch-eigenstaatlicher Ziele. Das Bekenntnis zum Reich auch unter betont vaterländischer Zielsetzung machte die monarchistische Bewegung irrelevant. Mögen auch einige Befürworter eines Bayerischen Staatspräsidenten im Blick auf das Haus Wittelsbach notiert haben, so ist die Diskussion um einen Staatspräsidenten für Bayern eigentlich der Sorge um Erhaltung und Festigung der bayerischen Staatspersönlichkeit entsprungen. Vgl. auch Dorn, Inspektionsreisen, S. 73, Anm. 101.
Zur Person Dorns siehe ebenda, Einleitung, S. 8 ff.

- 112) R. Murphy, der Sonderbeauftragte Eisenhowers, glaubt, Hoegner sei nur deshalb Ministerpräsident geworden, weil er einigen Offizieren der Militärregierung bekannt war. (R. Murphy, Diplomat unter Kriegern, S. 362).
Murphy spricht dabei Dorn an, der Hoegners Ernennung maßgeblich beeinflusste, allerdings auch gute Gründe für ihn anführen konnte. Murphy war dem konservativen Flügel der amerikanischen Besatzung zuzurechnen und seit seiner Tätigkeit am amerikanischen Konsulat in München 1921 – 1925 mit Schäffer und Pfeiffer, dem damaligen Generalsekretär des BVP, sehr gut bekannt.
Ebenda, S. 24 ff.
- 113) Dorn, Inspektionsreisen, S. 85.
Über seine mangelnden Wahlchancen war Hoegner sich im klaren. In einem Gespräch mit Dorn erwartete er nicht mehr als 35 – 40 % der Wählerstimmen für die SPD, wobei er als taktisches Kalkül auch eine Wahlbeteiligung der Monarchisten berücksichtigte, welche die CSU empfindlich schwächen würden.
Wie hoch selbst das noch gegriffen war, zeigten die Ergebnisse der ersten Landtagswahlen in Bayern vom 1.12.1946: CSU 52,3 %, SPD 28,6 %.
- 114) Nach Pollock war das amerikanische Experiment einer repräsentativ gestalteten Verwaltungsspitze in Bayern mit dem Ende der Regierung Schäffers gescheitert (Denkschrift Pollocks in: Dorn, Inspektionsreisen, S. 58).
- 115) Das gleiche galt für Württemberg/Baden, wo Reinhold Maier als Liberaler nicht auf breiten parteipolitischen Konsensus hoffen konnte und für Groß-Hessen, dessen Ministerpräsident Geiler parteilos war.
- 116) Abgedruckt in: Hoegner, Außenseiter, S. 213/214.
- 117) Hier werden nur die beiden großen Parteien, CSU und SPD, betrachtet. Die anderen Parteien, wie FDP und KPD, die ebenfalls frühzeitig lizenziert wurden, hatten für die anfängliche bayerische Politik allenfalls statistischen Wert. Die Bayernpartei, die seit Mitte 1947 an Bedeutung gewann, wird an entsprechender Stelle berücksichtigt.
- 118) Siehe unten, S. 91 ff.
- 119) Alf Mintzel, Anatomie. Deshalb auch wird die CSU im Vergleich zur SPD stiefmütterlich behandelt. Über die Sozialdemokratie in Bayern liegen keine Veröffentlichungen vor.
- 120) Siehe auch, Mintzel, Geschichte der CSU. Ein Überblick. 1977.
- 121) Falls nicht anders angemerkt, stützt sich dieser Absatz auf die Studie Alf Mintzels, Geschichte der CSU.
- 122) Mintzel, Geschichte, S. 59.
- 123) Was nicht nur für Hoegner gilt, sondern auch für Hans Ehard, den ersten parlamentarisch verantwortlichen bayerischen Ministerpräsidenten, dessen Verantwortung sowohl Parlament als auch Militärregierung gegenüber zum Tragen kam.
- 124) Wobei als sicher angenommen werden kann, daß sich die nachmaligen und früheren Vertreter der Bauernschaft nach Kriegsende intensiv mit diesem Problem befaßt hatten.

- 125) Alois Schlögl war vor 1933 Bezirksdirektor des Niederbayerischen Bauernvereins.
- 126) Denkschrift zur Gründung einer freien bäuerlichen Organisation in Bayern. 1.8. 1945. GStAM: MA 130 883. Begleitschreiben Schlögl's an Pfeiffer, 1.8.1945. Ebenda. Nachdem Schlögl von Pfeiffer „den Auftrag erhielt“ (Brief Schlögl's an Pfeiffer), setzte er sich mit Niklas, Rattenhuber und Fehr in Verbindung. Diesen Diskussionen entsprang die Denkschrift. Ebenda.
- 127) Zu nennen sind hier vor allem Michael Horlacher, Joseph Baumgartner, Alois Schlögl, Wilhelm Niklas, Ernst Rattenhuber. Daneben verdient Erwähnung Ernst Heim, der Sohn des „Bauerndoktors“ Georg Heim, des streitbaren Vorkämpfers der christlichen Bauernvereine. Dieser spielte bei den Verhandlungen keine Rolle, er war nur geladen, um das Element der Kontinuität zu unterstreichen. Vgl. hierzu: Heinz Haushofer, Der Bayerische Bauer und sein Verband. 25 Jahre BBV. 1970. S. 29 ff.
- 128) Mintzel, Geschichte, S. 59.
- 129) Hundhammer entstammte der bäuerlichen Organisation. Nach seiner Dissertation über „Die Geschichte des Bayerischen Bauernbundes“ wurde er 1924 Referent für Volkswirtschaft bei der Kreisbauernkammer, seit 1927 stellv. Generalsekretär des Christlichen Bauernvereins. Weitere Angaben zur Person Hundhammer bei: Mintzel, Anatomie, S. 542, Anm. 11. Hundhammers Ambitionen in der Landwirtschaftspolitik wurden zunichte gemacht bei den Verhandlungen um das Kabinett Hoegner, als der BBV Baumgartner vorschlug.
- 130) Der umfangreichste Teil der Schlögl'schen Denkschrift beschäftigt sich mit der Vergangenheit der landwirtschaftlichen Organisationen in Bayern.
- 131) Schlögl zitiert dabei den ehemaligen bayerischen Ministerpräsidenten Held, der 1929 sagte: „ . . . Und mag der Lebensbaum Bayerns auch mehrere verschieden geartete Stämme des Volkstums zur Höhe treiben, sie schlagen doch alle eine starke gemeinschaftliche Hauptwurzel in die bayerische Erde, die der Bauer bebaut.“ Denkschrift zur Gründung einer freien bäuerlichen Organisation in Bayern. 1.8. 1945. GStAM: MA 130 883. Vgl. auch: Für Einheit und Gleichberechtigung des Bauertums. Horlacher am 27.8.1948. (BA-Z6/I, 90, Bl. 94 ff.). Und: Der bayerische Bauer auf seinem Weg zur Zusammenarbeit mit dem bayerischen Arbeiter. Von Dr. F. Rothermel, 1. Präsident des BBV. In: Festschrift zum 2. Jahrestag der Gründung des BBV. Passau, 7.9.1947 (IZG, ED 120/283).
- 132) Denkschrift Schlögl: „Es war eine alte Forderung der Bauern, eine Verschmelzung der früher bestehenden vielen Organisationen zu erreichen. Die Versuche sind damals gescheitert. Die Landwirtschaft aber jetzt in einer einzigen freien Organisation zusammenzuschließen, muß möglich sein, zumal reiche Erfahrungen vorliegen, an die anzuknüpfen nicht schwer wäre. Damit geht auch ein Wunschtraum aller ehemaligen Bauernführer in Erfüllung.“ Vgl. auch: Protokoll zur Gründungsversammlung des Bayerischen Bauernverbandes am 7. September 1945, nachm. 15 Uhr, im Sitzungssaal des Amtes für Ernährung und Landwirtschaft in Bayern, München, Prinz-Ludwig-Straße Nr. 1. (Akten BBV, Ordner: Gründung): „Der Ernst der Zeit läßt keine Trennung zu. Es ist unbedingt erforderlich, daß alle Bauern in einem Verband zusammengefaßt werden, denn nur dann, wenn sie alle eng zusammengeschlossen sind, sind sie stark und werden etwas erreichen.“ (Rattenhuber).

- 123) Direkt angesprochen wurde das Vorbild der Gewerkschaften von Horlacher in: Für Einheit und Gleichberechtigung des Bauerntums (27.8.1948. BA-Z6/I, 90 BL. 94 ff: „So wie die Gewerkschaftsbewegung einheitlich aufmarschiert, so muß auch das deutsche Bauerntum seine bäuerliche Einheitsorganisation besitzen. . .“ Vgl. aber auch die Vorstellungen von Verbandspolitik und -organisation in Denkschrift Schlögl vom 1.8.1945 (GStAM: MA 130 883) und Horlacher: Durch die schwerste Zeit unseres Volkes zu neuem Leben. (Festschrift zum 2. Jahrestag der Gründung des BBV. Passau 7.9.1947. S. 20 ff. IZG, ED 120/283).
- 134) In dem Selbstverständnis des BBV als Interessenvertretung und Berufsorganisation eines Standes, der neben den Arbeitern eine zweite Säule des Staates darstellt, ist in Anbetracht der Wirtschafts- und Ernährungskrise eine mögliche Verbindung bereits angelegt in der Vorstellung, daß der fundamentale Gegensatz zwischen Erzeugern und Verbrauchern überwunden werden müsse. Protokoll der Gründungsversammlung des BBV am 7.9.1945 (Akten BBV, Ordner: Gründung), Reichsminister a.D. Dr. Fehr: „Denn wenn wir jetzt nicht rücksichtslos durchgreifen, bekommen wir die schrecklichsten Zustände in ernährungsmäßiger Hinsicht . . . Wenn wir dagegen nicht ankämpfen durch Aufklärung in einer festen Organisation, kommt ein Hass zwischen Stadt- und Landbevölkerung, den wir uns noch gar nicht ausdenken können.“
- 135) Protokoll zur Gründungsversammlung. Akten BBV, Ordner: Gründung. Vgl. auch Denkschrift Schlögl (GStAM: MA 130 883), in der unter dem Eindruck der früheren Zersplitterung stand: „Die Organisation kann nicht in der Parteipolitik aufgehen, weil sonst keine Einigung möglich ist.“
- 136) Denkschrift Schlögl. Protokoll der Gründungsversammlung.
- 137) Protokoll der Gründungsversammlung, Fehr: „Es gibt nur eine Organisation. Und diese muß wieder im christlichen Gedanken verankert sein. Ohne das Bewußtsein des Volkes, daß über dem Menschen ein Gesetz steht, das befolgt werden muß, kann niemand regieren. Dann können wir wieder zu einer kleinen Gruppe, die alles beherrscht und ein versklavtes Volk macht.“
- 138) Denkschrift Schlögl. Vgl. auch: Horlacher, Für Einheit und Gleichberechtigung des Bauerntums. 27.8.1948. BA-Z6/I, 90, Bl. 94 ff.
- 139) Allerdings fehlen zu diesem Gebiet auch detaillierte Untersuchungen. Es ist denkbar, daß revolutionäres Potential durch die alle Gebiete umfassende Nivellierung des Nationalsozialismus nicht mehr aufkommen konnte. Restströmungen konnten durch den Linksrutsch des BBV und durch den sozial engagierten, fränkisch-protestantischen Müller-Flügel der CSU absorbiert werden.
- 140) Vgl. unten S. 99 ff.
- 141) Denkschrift Schlögl: „Eine bäuerliche Genossenschaft erfüllt nur dann ihren Zweck wenn sie dem Bauern dient, ist sie ein Instrument des Kapitalismus, ist sie fehl am Platze.“ Horlacher, Für Einheit und Gleichberechtigung des Bauerntums: „Vieles wird noch genossenschaftlich getan werden können, was der Einzelne nicht tun kann. Ich denke hier nur an den gemeinsamen Maschineneinsatz . . . Hier sind Absatzzentralen und auch genossenschaftliche Beteiligung an der Einfuhr unerlässlich, damit wir entsprechende Einflußnahme auch von der Seite erzielen, denen der

Dienst am Bauern Lebenszweck ist und denen es nicht darauf ankommt, hohe Gewinne auf Kosten der Bauern herauszuschlagen . . . Aber die Freiheit der Bauern kann nur gesichert sein, wenn jene egoistischen Elemente zurückgedrängt werden, die auf Kosten des Bauern leben wollen."

Das soziale Engagement wird deutlich auch im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB. So z.B. Schlögl, Das Programm der Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB, in: Festschrift zum 2. Jahrestag der Gründung des BBV (IZG, ED 120/283), S. 14: „Jedes Eigentum hat den Sinn und den Anspruch auf Schutz verloren, wenn es nur um des eigenen Vorteils willen erhalten bleibt und verwertet wird. Der Besitz bzw. das Eigentum enthält zugleich eine Verpflichtung der Gesamtheit gegenüber."

142) Ebenda.

143) Mintzel, Geschichte, S. 59.

144) Bei der Gründung des BBV zeigte sich sehr schnell, daß es seinen Vätern auf Dauer nicht genug war, nach Absicht der Militärregierung eine Interessenvertretung des Bauernstandes zu sein. Zu den weiteren Verhandlungen mit der Militärregierung und der bayerischen Regierung siehe Haushofer, Der bayerische Bauer und sein Verband, S. 48 ff. Vgl. auch Büro der Militärregierung für Deutschland (U.S.), an den Leiter der Abteilung für E. u. L., Betreff: Bayerischer Bauernverband. Besprechung von Vertretern von OMGUS und OMGB mit dem Exekutivausschuß des Verbandes am 23.5.1946, 27.5.1946 (IZG, ED 132/95), OMGB an den Leiter der E- und L-Abteilung des Amtes der Militärregierung für Bayern vom 13.5.1946, Betreff: BBV (IZG, ED 132/95), Baumgartner an Generalsekretariat des BBV vom 2.7.1946, Betreff: VO über den BBV, mit Anlage: Amt der Militärregierung für Bayern an Baumgartner vom 11.6.1946, Betreff: VO über den BBV (Akten BBV, Ordner: Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB).

145) Haushofer, Der bayerische Bauer, S. 61, zitiert einen amerikansichen Bericht über den BBV: „Es ist eine starke Tendenz vorhanden, Programm und Politik auf der Landesebene zu entwickeln. . ."

146) Die vom BBV propagierte Überparteilichkeit erwies sich von vorne herein als Unsinn, da alle namhaften Bauernführer sich politisch in der neuen CSU engagiert hatten und die Bauern insgesamt zum konservativen Lager tendierten (Vgl. auch: U. Borsdorf, L. Niethammer, zwischen Befreiung und Besatzung, Dokument 16, S. 231). Die geistige Unabhängigkeit des Bauernverbandes von der CSU, die symptomatisch in den Drohungen einer eigenen Parteigründung ihren Niederschlag fand (Vgl. Mintzel, Anatomie, S. 202 f.) und die ihr die bedingte Wendung zur SPD erlaubte, war offiziell spätestens zu dem Zeitpunkt beendet, als Alois Schlögl, der Generalsekretär des Bauernverbandes, nach langem Zögern schließlich Landwirtschaftsminister im Kabinett Ehard II wurde.

147) Vgl. Mintzel, Geschichte, S. 60.

148) Ebenda.

149) Vgl. Borsdorf, Niethammer, Zwischen Befreiung und Besatzung, Dok. 16, S. 183 ff.

150) Vgl. hierzu auch Borsdorf, Niethammer, Zwischen Befreiung und Besatzung, Dok. 19, S. 233 f.

- 151) Vgl. auch Mintzel, Anatomie, S. 166 ff. Vgl. Thränhardt, Wahlen und politische Strukturen, S. 239.
- 152) Schlögl an die Süddeutsche Zeitung vom 21.8.1947 (Akten BBV, Ordner: Union und andere Parteien) über die Krise in der CSU.
- 153) Vgl. auch Borsdorf, Niethammer, Befreiung, Dok. 19, S. 232.
- 154) Dabei darf der Einfluß der katholischen Geistlichkeit nicht außer Acht gelassen werden. Schäffers gute Beziehungen zu Kardinal Faulhaber waren bekannt (vgl. Borsdorf, Niethammer, Dok. 16, S. 192) und auch die Bauernvertreter suchten zur Gründung ihres Verbandes die Unterstützung des Kardinals. (Vgl. Brief Schlögl an Pfeiffer vom 1.8.1945, GStAM: MA 130 883), in dem Schlögl berichtet, daß er eine Abschrift seiner „Denkschrift zur Gründung einer freien bauerlichen Organisation in Bayern (ebenda) an „den hochwürdigsten Herrn Kardinal“ geschickt habe. Vgl. auch Thränhardt, Strukturen, S. 253 ff.
- 155) Denkschrift zur Gründung einer freien bauerlichen Organisation in Bayern, 1.8.45 (GStAM: MA 130 883) Vgl. dazu auch Thränhardt, Strukturen, S. 236 und Anm. 50.
- 156) Die Vorhersage des amerikanischen Geheimdienstes: „Politische Entwicklungen in anderen Teilen des besetzten Deutschlands werden deshalb die bayerische Haltung zu der Frage Mitgliedschaft im oder Trennung vom Reich wahrscheinlich beeinflussen“, (Borsdorf, Niethammer, Befreiung, Dok. 16, S. 190) läßt sich durch eine Analyse der bayerischen „Außenpolitik“ erhärten.
- 157) Thränhardt (Wahlen, S. 225) schreibt, daß „die Vertretungen von Unterschichten mehr auf Organisation angewiesen“ seien als bürgerliche Parteien. Es kann als sicher angenommen werden, daß Ministerpräsident Schäffer nicht nur aus Angst vor einem Wahlsieg der Linken sich gegen eine Parteilizensierung ausgesprochen hat, sondern ebenso aus Sorge vor Joseph Müller, dessen Konzept einer Massenpartei ebenso starker Organisationsformen bedurft hätte, wie beispielsweise die SPD. Thränhardts Argumentation spricht für den Flügel der alten BVP, die als „Honorationenpartei“ mit lockerer Organisation ausgekommen ist.
- 158) Auch auf die bewußte Traditionsbildung der SPD gibt Thränhardts Übersicht über den Anstieg der zugelassenen Ortsausschüsse der Parteien (Wahlen, S. 223) einen guten Eindruck. Die Linksparteien, die Traditionen wieder aufleben ließen, hatten einen gewichtigen Organisationsvorsprung.
- 159) Vgl. zur bayerischen SPD: Wolfgang Behr, Sozialdemokratie und Konservatismus. Ein empirischer und theoretischer Beitrag zur regionalen Parteianalyse am Beispiel der Geschichte und Nachkriegsentwicklung Bayerns. (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung. B. Historisch-politische Schriften) 1969.
- 160) Wilhelm Hoegner, Albert Rosshaupter, Josef Seifried, Thomas Wimmer. Vgl. Behr S. 97.

- 161) Hoegner selbst schätzt die Wahlchancen seiner Partei eher realistisch ein.
Vgl. Hoegner, Außenseiter, S. 241 f.
- 162) Am 2.2.1946 in Pfaffenhofen a.d. Ilm.
Vgl. Behr, S. 101.
- 163) Ebenda, S. 101.
- 164) Außerordentliche Landeskongress von Ingolstadt am 19./20. Oktober 1946, Organisationsstatut abgedruckt bei Behr, S. 222 ff.
- 165) Vgl. Mühler, S. 36 ff: Die Arbeitsgemeinschaft der CDU/CSU Deutschlands: Parteilichkeit der Uneinigen.
- 166) Behr, S. 103.
- 167) Behr, S. 103.
- 168) Vgl. dazu auch Scholz, Manfred, Die Sozialdemokratische Partei in Nürnberg. Wurden die Chancen des Neubeginns genutzt? 1969.

- 169) GStAM: MA 130 882
- 170) Vgl. Behr, S. 105
- 171) Zu Georg von Vollmar vgl. u.a. Jansen, Reinhard, Georg von Vollmar, 1958 und Georg von Vollmar, Reden und Schriften zur Reformpolitik. Ausgewählt und eingeleitet von W. Albrecht. 1977, mit Auswahlbibliographie.
Hoegner selbst hat sich mit Georg von Vollmar ausführlich befaßt. Siehe W. Hoegner, Sozialismus in bayerischer Tracht. Ein Portrait Georg von Vollmars zu seinem 100. Geburtstag, in: SZ vom 4./5.3.1950 und: Georg von Vollmar – ein bayerischer Parlamentarier, in: Politische Studien, Heft 153, 15. Jg. (1964). S. 53–64. Vgl. auch die zahlreichen Stellungnahmen in: W. Hoegner, Der schwierige Außenseiter.
- 172) Zur Geschichte der bayerischen SPD vor allem der Zeit nach 1945 gibt es bis heute keine geeignete Darstellung.
W. Behr (Sozialdemokratie und Konservatismus) geht in seiner Studie politikwissenschaftlichen Fragestellungen nach und reißt historische Entwicklungen nur am Rande an.
- 173) Zitiert aus W. Behr, S. 103 f.
Vgl. auch ebenda, S. 104.
- 174) Wilhelm Hoegner, Die bayerische Sozialdemokratie, o.J. (Okt. 1946?) IZG, ED 120/283
- 175) Ebenda.
Vgl. auch: Georg von Vollmar, Bauernfrage und Sozialdemokratie in Bayern. Nürnberg 1896. Gekürzt wiedergegeben in: G. v. Vollmar, Reden und Schriften, S. 171 ff.
- 176) Vgl. Bayern und das Deutsche Reich.
Aus einer Rede im bayerischen Landtag vom 28.10.1893, in: G. v. Vollmar, Reden und Schriften, S. 214 ff,
und: Aus einer Rede aus dem Frankfurter Parteitag am 24.10.1894, ebenda, S. 171 ff.
- 177) In dem erwähnten Skript (W. Hoegner, Die bayerische Sozialdemokratie, o.J. IZG, ED 120/283) fließen viele der Punkte, die Vollmar als Begründung seiner Forderung nach federalistischem Staatsaufbau heranzog ein und erscheinen unverdächtig als Programmziele der bayerischen SPD. Dabei jedoch ist nicht zu übersehen, daß Hoegner die Begründungen seines großen Vorbildes zumindest unterschwellig auch auf die Zeit nach 1945 überträgt und damit die Gesamtpartei ebenso mit der Mentalität seines norddeutsch-preußischen Einflugebietes koppelt, wie er dies fur Bayern und die bayerische Mentalität macht. Daraus gewinnt Hoegner auf indirektem Weg wieder ein Argument fur den federalistischen Staatsaufbau. Hoegner spricht von der tieferen Religiosität Bayerns, dem die bayerische SPD durch größere Toleranz (immer im Vergleich zur Gesamtpartei) Rechnung tragen müsse. Daneben betonte der bayerische Ministerpräsident vor allem eine „Tatsache“: „Hand in Hand mit dieser Einstellung geht eine höhere Einschätzung der geistigen und sittlichen Werte.“ (Ebenda. Vgl. auch G. v. Vollmar, Bayern und das Deutsche Reich. Aus einer Rede im bayerischen Landtag vom 28.10.1893, in: „G. v. Vollmar, Reden und Schriften, S. 214 ff.). Hoegner spricht dabei nicht mehr nur die bayerische „Liberalität“ fruherer Jahrzehnte im Vergleich zu Preußen an, sondern verbreitert diese Basis auf

die „sittlichen Werte“, die im Widerstand gegen Hitler jenseits eines ideologischen Anspruches nahegekommen sind. (Ebenda.)

- 178) Hoegner in den „Nürnberger Nachrichten“ Nr. 17 vom 17.5.1945: „Auch wir Sozialdemokraten haben vielleicht manches zu dogmatisch, zu sehr vom grünen Tisch aus gesehen, als wir uns für den zentralistischen Einheitsstaat entschieden haben . . . wir reden keinem Separatismus, keiner Abtrennung das Wort, aber wir sind schon der Meinung, daß man durch föderalistische Gliederung des Reiches, durch die Bildung starker Länder verhindern kann, daß jemals wieder durch einen Druck auf den Knopf das ganze Volk einschwenkt.“
- 179) Davon bleibt unberührt, daß die bayerische SPD die Grundsätze der Sozialdemokratie nie verleugnete. Hoegner, Die bayerische Sozialdemokratie (IZG, ED 120/283): „Die bayerische Sozialdemokratie ist ein Zweig der deutschen Sozialdemokratie und hat mit ihr die Grundsätze des sozialdemokratischen Programms gemein: Volksherrschaft und Überführung der wichtigsten Industrien in Gemeindeeigentum.“ Doch Hoegner dehnt die Grundsätze auf einen weiteren Geltungsbereich aus. Ebenda: „Der alte bayerische Grundsatz ‚leben und leben lassen‘ beherrscht auch die Politik der bayerischen Sozialdemokratie. Der Nebenmensch ist bei uns nicht schon ein Lump, weil er eine andere Meinung hat . . . Alle Politik hat letzten Endes nur das Ziel, die Menschen glücklicher und nicht unglücklicher zu machen . . .“
- 180) Nicht zu unterschätzender Faktor der Koalitionsfähigkeit bildeten natürlich auch Not und Elend der Nachkriegszeit, die Idee der Zusammenarbeit aller demokratischen, antifaschistischen Kräfte und der Drang zur Bildung eines breiten Konsensus bei der Aufbauarbeit. Vgl. dazu auch W. Hoegner, Die bayerische Sozialdemokratie, IZG, ED 120/283.
- 181) Rede Hoegners in der 1. Versammlung der SPD-München am 25.11.1945. IZG, ED 120/280. Vgl. auch Knoeringen, Die Sozialdemokratie in Bayern, 25.2.1949 (SPD-Archiv, LV 102): „Mehr wie irgendwo ist es für die Sozialdemokratie in Bayern erforderlich, zu einer wirklichen Volkspartei zu werden, d.h. bei aller Anerkennung der gesellschaftlichen und sozialen Bedeutung der Industriearbeiterschaft ihren Einfluß auch auf die andere Werte schaffenden Bevölkerungsgruppen auszudehnen.“
- 182) Vgl. Bayerische Sozialdemokratie und Bauernfrage. Aus: Bauernfrage und Sozialdemokratie in Bayern (1893–1896). In: G. v. Vollmar, Reden und Schriften, S. 175 ff.
- 183) Vgl. W. Stelzle, Die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der bayerischen Oberpfalz um die Wende vom 19. zum 20. Jh. Der Streit von Fuchsmühl. In: ZBLG 39 (1976) 487 - 540.
- 184) Vollmar, Sozialdemokratie und Bauernfrage, S. 177.
- 185) Rede des Ministerpräsidenten Dr. Wilhelm Hoegner auf der sozialdemokratischen Landeskonferenz in Ingolstadt vom 20. Okt. 1946. In: IZG, ED 120/282.
- 186) Vgl. dazu u.a. L. Niethammer, U. Borsdorf, P. Brandt, Arbeiterinitiative 1945. Antifaschistische Ausschüsse und Reorganisation der Arbeiterbewegung in Deutschland, 1976.

187) Vgl. auch U. Borsdorf, L. Niethammer, Zwischen Befreiung und Besatzung, Dok. 19: Die politischen Parteien in Bayern – Tendenzen im Landesmaßstab (8.11.45), S. 229 ff, hier S. 236 ff. Hoegner lehnte die Zusammenarbeit mit den Kommunisten scharf ab, erlaubte höchstens taktische Zugeständnisse. Die Tendenz innerhalb der bayerischen Sozialdemokratie zu einer Zusammenarbeit mit den Kommunisten war offenbar ziemlich stark. Die Verschmelzung von KPD und SPD zur SED in der russischen Zone stand unmittelbar bevor (21./22.4.1946), als Hoegner sich genötigt sah, in sein Redekonzept für die „Landeskonferenz der S. P. Bayerns am 14.4. 1946“ einen handschriftlichen Zusatz aufzunehmen, um scharf gegen die Kommunistenfreundlichkeit seiner Genossen Stellung zu nehmen: „Die Zone östlich der Elbe entwickelt sich in rasender Eile von uns weg. Das mögen sich alle jene gesagt sein lassen, die heute für die Verschmelzung der sozialdemokratischen mit der kommunistischen Partei eintreten. Wir bayerischen Sozialdemokraten halten unter den gegebenen Verhältnissen eine solche Verschmelzung und die Gründung einer Vereinigten Sozialistischen Partei für nicht möglich. Es steht den Mitgliedern der kommunistischen Partei, die auf dem Boden des demokratischen Sozialismus stehen, wie es bei uns Sozialdemokraten immer der Fall war, jederzeit frei, sich der sozialdemokratischen Partei anzuschließen und dadurch die Einheit der deutschen Arbeiterschaft herzustellen. Wir sind in Bayern jederzeit bereit, die Frage der Verschmelzung der beiden Parteien durch eine Urabstimmung unter unseren Mitgliedern entscheiden zu lassen.“ (IZG, ED 120/281). Hoegner war sich seiner sicher und ordnete die Fürsprecher einer Verschmelzung im Funktionärskader. Noch Ende Mai 1946, als Schumacher bereits in heftigem Kampf um Abgrenzung mit der SED stand, betonte der Landesvorstand der bayerischen SPD (der hier wohl in der Person des Landessekretärs zu suchen ist), daß die Kontakte zur KPD noch nicht abgerissen seien (LV an Hoegner vom 23.5.1946, IZG, ED 120/226).

188) Vgl. Behr, S. 101 ff.

189) „Erklärung:

Der Ausschuß der in Gründung befindlichen Bayerischen Christlichen Sozialen Union hat in seiner heutigen Sitzung beschlossen, den von Ministerpräsident Dr. Hoegner zum Eintritt in die neu zu bildende bayerische Landesregierung aufgeforderten Personen die Frage ihres Eintritts zur persönlichen Entscheidung zu überlassen. München, den 5. Oktober 1945, Gez. Eichhorn, Donhauser, Dr. Hundhammer, Krehle, Dr. Joseph Müller, Schäffer.“

Die Vermutung Hoegners, Schäffers Stellung sei offenbar von „seiner eigenen Partei unterwühlt worden“, (Außenseiter, 201) ist, wenn auch nicht konkret beweisbar, nicht unter den Tisch zu fegen. Der Tenor der erfaßten Quellen geht in diese Richtung. Siehe auch die Denkschrift Hermann Etzels vom September 1945 (Die politische Lage in Bayern. IZG: ED 120/123, in der dieser ganz massive Vorwürfe gegen Schäffer und die BVP als Wegbereiter des Nationalsozialismus erhebt und diese reaktionäre und verhängnisvolle Politik im Schäffer-Kreis wieder aufleben sieht: „So sind heute die Klerikalen in Bayern drauf und dran, sich zu einer nationalistischen Partei auf konfessioneller Grundlage zu entwickeln.“ (S. 8). Die Vorwürfe Etzels gegen Schäffer decken sich teilweise mit einem Brief OMBG and OMGUS, der der Staatskanzlei in Durchschrift zugegangen ist: Extracts from letter, this headquarters to Office of Military Government for Germany (U.S.) dated 28 March 1946, subject: Fritz Schäffer.

In: GStAM: MA 130 808.

- 190) Albert Rosshaupter: stv. Ministerpräsident, Arbeitsminister, Josef Seifried: Innenminister, Dr. Franz Fendt: Kultusminister, Josef Waldhauser: Staatssekretär in dem seit dem 9.2.1946 errichteten Verkehrsministerium.
- 191) Hundhammer entstammte einer Bauernfamilie, promovierte über „Die Geschichte des Bayerischen Bauernbundes“, wurde anschließend Referent bei der Kreisbauernkammer und ab 1927 stellvertretender Generalsekretär des Christlichen Bauernvereins. Weitere Angaben zur Person bei Mintzel, Anatomie, S. 542, Anm. 11.
- 192) Hoegner, Außenseiter, S. 204.
- 193) Gründungsversammlung des BBV am 7.9.45. Die Anerkennung des BBV als Berufsorganisation durch die Militärregierung erfolgte am 29.11.45. Doch durch die Gründung des BBV von oben war seine politische Spitze seit September bereits unbeschränkt handlungsfähig.
- 194) Bauernverband an Hoegner vom 5.10.45. IZG, ED 132/95.
- 195) Memorandum Dr. Messmer vom 9.10.1945: Der Dolchstoß von Dr. Horlacher gegen Dr. Hundhammer anlässlich der Besetzung des Landwirtschaftsministeriums unter Ministerpräsident Dr. Hoegner. IZG, ED 132/95.
- 196) Die Person Messmers ist aus den Akten schwer zu fassen. Messmer war CSU-Mitglied und stand dem Schäffer-Flügel sehr nahe. Sein Kampf gegen Joseph Müller spitzte sich so zu, daß Messmer die CSU verließ, um seinen Kreuzzug ohne Rücksicht auf die gleiche Parteizugehörigkeit forcieren zu können. Welche Rolle Messmer genau spielte für die Regierungen Hoegner und Ehard, ist nicht zu entscheiden. Seine Informantentätigkeit ist jedoch nicht zu leugnen, zumal die erwähnten Vorgespräche um das Kabinett Hoegner in Messmers Wohnung stattfanden.
- 197) Messmers Denkschrift ist sehr polemisch gehalten und spiegelt ganz den Standpunkt des Schäffer-Flügels wieder. Vgl. Anmerkung 154.
- 198) Dies dürfte der Grund gewesen sein, warum Albert Rosshaupter sich gegen eine Nominierung Hundhammers wehrte. (Memorandum Messmer).
- 199) Vgl. auch Disposition Messmers vom 18.10.45: Die Lösung der Ernährungssicherung, IZG, ED 120/123.
- 200) Hoegner selbst vertrat in wirtschaftlicher Beziehung das Konzept des genossenschaftlichen Sozialismus. Vgl. W. Hoegner: Staatssozialismus oder genossenschaftlicher Sozialismus, o.J. (IZG, ED 120/281) und Behr, Sozialdemokratie, S. 170 f.
- 201) Aus diesen Gründen u.a. hatten Horlacher, Schlögl und Baumgartner Alois Hundhammer keine Chance gegeben, im BBV Tritt zu fassen.
- 202) Die Militärregierung hätte nicht geduldet, das ihr so am Herzen liegende freie Genossenschaftswesen in eine vom Staat abhängige Organisation umzuwandeln. Siehe dazu: Holt an Quarles vom 13.5.1946. Betrifft: BBV, und Quarles an Baumgartner vom 11.6.46, Betrifft: Verordnung über den Bayerischen Bauernverband. (In: Akten BBV, Ordner: Gründung). Zu all dem Angesprochenen mag noch ein persön-

licher Grund treten. (Vgl. Memorandum Messmer vom 9.10.1945: Der Dolchstoß von Dr. Horlacher gegen Dr. Hundhammer anlässlich der Besetzung des Landwirtschaftsministeriums unter Ministerpräsident Dr. Hoegner, IZG, ED 132/95). Michael Horlacher war von Staatsrat Rattenhuber, dem Leiter des Landwirtschaftsministeriums unter Schäffer, zum Staatskommissar für das Landwirtschaftliche Genossenschaftswesen ernannt worden. Messmer meint, dieses Amt hätte er unter Hundhammer aufgeben müssen, deshalb sei die Ablehnung Hundhammers aus persönlichen Motiven erfolgt.

- 203) Aufgrund dieser Ergebnisse ist die Aussage Mintzels (Geschichte, S. 59), Hundhammer sei Mitglied des „bäuerlichen Zirkels“ der CSU gewesen, nicht mehr haltbar. Vgl. auch Rundschreiben Schlögl vom 16.2.1946 (IZG, ED 132/95), in dem Schlögl berichtet, daß Hundhammer hinter seinem Rücken intrigiere, um eine Neu-besetzung der Stelle des Generalsekretärs des BBV zu erreichen.
- 204) Anton Pfeiffer war von 1929 bis 1933 Generalsekretär der BVP, 1928–1933 Landtagsabgeordneter. Personalien Pfeiffers in: Mintzel, Anatomie, S. 544, Anm. 13.
- 205) Personalien Heinrich Krehle in: Mintzel, Anatomie, S. 549, Anm. 13.
- 206) Rede Hoegners in der ersten Versammlung der SPD München am 25.11.1945. IZG, ED 120/280.
- 207) Auszüge aus einer Rede Baumgartners anlässlich einer Union-Versammlung in Miesbach am 19.3.1946. IZG, ED 132/1.
- 208) Vgl. auch Haushofer, Der bayerische Bauer und sein Verband. S. 54 ff.
- 209) Kreistagswahlen: 28.4.46, Kommunalwahlen in den Stadtkreisen: 26.5.46.
- 210) Wahlen vom 28.4.46: CSU 67,5 %, SPD 22,1 %;
Wahlen vom 26.4.46: CSU 44 %, SPD 37,2 %, KPD 6,7 %, WAV 3,2 %.
- 211) LV an Hoegner vom 9.7.1946, IZG, ED 120/226
- 212) LV an Hoegner vom 23.5.46, IZG, ED 120/226.
Vgl. auch LV an Hoegner vom 4.7.46, IZG, ED 120/226.
- 213) Hoegner, Außenseiter, S. 243. General Muller ließ erklären: „Der Ministerpräsident wurde von der Militärregierung ernannt und er hat weiterhin das Vertrauen und die volle Unterstützung der Militärregierung für Bayern. Die vorausgegangenen Wahlen haben keine Bedeutung für die bayerische Regierung. Die alleinigen Wahlen, die über einen Wechsel in der bayerischen Regierung entscheiden werden, sind die für November vorgesehenen Landtags-Wahlen. Bevor nicht die Wünsche des Volkes in einer Landtags-Wahl zum Ausdruck kommen und unter einer neuen Verfassung die Regierung gebildet ist, wird in dem Amte des Ministerpräsidenten kein Wechsel eintreten.“
- 214) Vgl. W. Dorn, Inspektionsreisen, S. 68 ff. Siehe auch Hoegner, Außenseiter, S. 253 ff. Offenbar erschien Hoegner dies notwendig, weil er im Gegensatz zu vielen anderen Politikern, die einen Linksrutsch bei Wahlen befürchteten oder erhofften, die Chancen seiner Partei ziemlich realistisch eingeschätzt hatte.

- 215) In einem Brief: Kroneder an Baumgartner vom 22.4.1946 (IZG, ED 132/2) wird Hoegner beschuldigt, den „Bauern- und Mittelstandsbund“ offiziell initiiert zu haben, um der CSU Wählerstimmen zu nehmen. Diese Partei hätte als Auffangbecken all derer dienen sollen, die mit Müller- oder Hundhammer-Flügel nicht einverstanden waren, sich aber im Prinzip der CSU zuordneten. (Weitere Quellen wurden nicht aufgefunden.)
- 216) Mitteilung LV an Hoegner vom 16.4.1946. IZG, ED 120/226.
- 217) Ebenda.
- 218) Siehe hierzu sehr ausführliche Mintzel, Anatomie, S. 262 ff. und Mühler, CDU/CSU, S. 28 ff.
- 219) Um dies zu bewerkstelligen, griff Müller zu allen möglichen Mitteln, deren Berechtigung von seinen Gegnern bestritten wurde. Vgl. Mintzel, Anatomie, S. 254 ff, vgl. auch IZG, ED 132/2.
- 220) Zur Landesausschußsitzung vom 16.5.1946 brachte der Bauernflügel folgende Resolution ein: „Die Landesversammlung wolle beschließen
 1. Eine CSU als Einheitspartei der CS-Unionen für ganz Deutschland lehnen wir ab.
 2. Wir wünschen und begrüßen eine enge Zusammenarbeit der CS-Unionen in allen Teilen Deutschlands und zu diesem Zweck befürworten wir die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft, um die gemeinsamen Belange der christlichen Staats- und Weltauffassung in Deutschland vertreten zu können.
 3. Die Selbständigkeit der einzelnen CS-Unionen bleibt auf jeden Fall dadurch unberührt.
 Horlacher, Schlögl, Schwingenstein, Rothermel, u. Gen.“
- 221) Wahlergebnisse vom 30.6.1946:
 CSU: 58,3 % = 109 Sitze
 SPD: 28,9 % = 51 Sitze
 KPD: 5,3 % = 8 Sitze
 WAV: 5,1 % = 8 Sitze
 FDP: 2,5 % = 4 Sitze
- 222) Albert an Hoegner vom 4.7.1946. In: IZG, ED 120/26.
- 223) Ebenda.
 Vgl. auch Brief Landesvorstand an Hoegner vom 23.5.1946 (IZG, ED 120/26), in dem von den Kontakten zur KPD berichtet wird.
- 224) Baumgartner an Müller vom 31.5.1946. Betreff: Meine Kandidatur für die Verfassungsgebende Landesversammlung (IZG, ED 132/2). In diesem Schreiben begründete Baumgartner seinen Rücktritt von der Kandidatur. Neben dem akuten Vorwurf an Müller, die Parteileitung schaffe keine Vertrauensbasis und zeige Führungsschwäche, betonte der Landwirtschaftsminister die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit der SPD: „Mein Wunsch war schon längst, daß in dieser Situation in vollem Vertrauen mit der Sozialdemokratie Besprechungen herbeigeführt werden, um eine Zusammenarbeit dieser beiden großen Parteien bei der gegenwärtigen Notlage unseres Volkes vorzubereiten. Die Kluft zwischen Union und Sozialdemokratie wird aber dauernd größer. Dies liegt nicht in meinem Interesse. . . Die unhaltbaren

Zustände, die gegenwärtig zwischen Union und Sozialdemokratie herrschen, zwingen mich zur völligen Zurückhaltung.“

- 225) Horlacher trat damit vor allem bei der Regierungsbildung im Dezember 1946 hervor. Vgl. Mintzel, CSU, Geschichte, S. 327 ff. Am 31.12.1946 schrieb Schlögl an Hoegner (IZG, ED 120/82): „Ich würde es auch sehr begrüßen, wenn das Jahr 1947 die Verwirklichung der bereits angebahnten Arbeitsgemeinschaft zwischen Gewerkschaften und Bauernverband bringen würde und bitte Sie, Ihren Einfluß dahin zur Geltung zu bringen.“
- 226) Albert an Hoegner vom 4.7.1946 (IZG, ED 120/226).
- 227) Ebenda. Zitat aus dem Landwirtschaftlichen Wochenblatt Nr. 26, S. 236: „Ich vertrete die Meinung, daß eine bayerische Regierung bestehen kann, wie sie will, sie kann sich auf eine Mehrheit stützen, wie sie mag, es kann eine Verfassung kommen, gleichgültig welcher Art, eines steht für mich fest, daß ohne Bauernschaft und Gewerkschaften keine Regierung fruchtbringend arbeiten kann.“
- 228) Ebenda. Daneben versprach der BBV keine Einwände gegen die Ernennung des Sozialdemokraten Gentner zum Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium.
- 229) Vgl. dazu u.a. Nawiasky, Politische Eindrücke aus München. Bayerisches Verfassungswerk, IZG, ED 120/226. Und W. Hoegner, Außenseiter, S. 248.
- 230) Vgl. Mintzel, Geschichte, S. 78 ff.
- 231) Vgl. dazu auch Budde, Bericht Nr. 33 vom 25.5.46 an Lehr, Amelunxen und Pünder, Betreff: Unterredungen mit Ministerpräsident Hoegner und Staatssekretär Pfeiffer über die neue bayerische Verfassung und das künftige Verhältnis zum Reich. (BA, Pünder 228, Bl. 86 ff):
„Staatsrechtlich betrachtet ist man in Bayern der Auffassung, daß es infolge der totalen Niederlage, der bedingungslosen Kapitulation des Hitler-Reiches und des völligen Untergangs seiner Staatsgewalt nur noch staatsrechtliche Trümmer in dem geographischen Begriff Deutschland gibt, aus denen zunächst historisch begründete und berechnete Länder entstehen müssen, ehe an eine neue Reichsbildung gedacht werden kann . . .
Auf Grund der Unterredung mit Stsekr Pfeiffer, die durch ein längeres Gespräch mit Ministerpräsident Hoegner über dieselben bayerischen Grundgedanken ergänzt wurde, gewann ich den Eindruck, daß der bestimmende Gedanke der politischen Führer in Bayern über das Verhältnis zum Reich der ist, in Zukunft niemals wieder in einem dem Bundesstaat wesenseigenen Zentralparlament majorisiert und zur Teilnahme an Aktionen gezwungen zu werden, die Bayern von sich aus ablehnt.“
- 232) Bereits die Tatsache, daß man bayerische Politik gegenüber den anderen deutschen Staaten als Außenpolitik bezeichnen kann, deutet auf die tiefe staatsrechtliche Übereinstimmung zwischen Hoegner und dem Hundhammer-Flügel der CSU hin. Vgl. auch Mintzel, Geschichte, S. 300.
- 233) Entlassung Schmitts: 1.7.1946, Ernennung Pfeiffers: 3.7.1946.
- 234) Zu den Verfassungsberatungen selbst vgl. Hoegner, Außenseiter, S. 248 ff.

- 235) Vgl. auch B. Beutler, Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945 (= Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 221), 1973, S. 123: „Die Übereinstimmung der beiden großen Parteien beruhte auf dem von Anfang an . . . bestehenden Willen, eine Einigung auf möglichst breiter Basis herbeizuführen. Das führte dazu, daß wohl über einzelne Formulierungen diskutiert wurde, eine Grundsatzdiskussion aber . . . in der Regel unterblieb. Dieses Bild der Übereinstimmung wird noch dadurch bestärkt, daß häufig Hoegner die Aufgabe übernahm, die Anregungen der CSU verfassungsgemäß zu formulieren. Daher läßt sich die Herkunft der endgültigen Formulierungen äußerlich oft nur schwer ausmachen. Dadurch kommen die tatsächlich bestehenden Unterschiede in den Auffassungen gerade der beiden stärksten Parteien in den Beratungen kaum zum Ausdruck.“
- 236) Mit Erläuterungen versehen in: IZG, ED 120/127, undatiert. Der Text der Erläuterungen spricht für den Entstehungszeitpunkt Sommer 1946, da die enthaltenen Forderungen mit der außenpolitischen Linie Bayerns um diese Zeit übereinstimmt. Damit aber werden die „Grundlinien“ auch zur Grundlage der eigenstaatlichen Koalition in der Verfassungsgebenden Landesversammlung und im Kabinett Hoegner.
- 237) Ebenda.
- 238) Ebenda.
- 239) Die volle Souveränität beinhaltet ganz konsequent auch die Forderung nach einem Staatenbund zu dieser Zeit. Ebenda: „Die Bürgschaft dafür bietet nur die Form des Staatenbundes, für welche die volle Gleichstellung und Entschlußfreiheit aller Glieder wesentlich ist. Auf diese beiden Grundrechte kann Bayern nicht verzichten . . .“ In der Außenpolitik steuerte Bayern zu dieser Zeit nicht nach einem Staatenbund, da es der Gegnerschaft aller anderen Länder gewiß sein konnte. Die defensive außenpolitische Haltung Hoegners beinhaltete aber, die Möglichkeit einer staatenbündischen Lösung offen zu halten.
Für die eigenstaatlich orientierten Politiker Bayerns war letztlich dies keine primäre Frage, wie die Anpassung an die staatsrechtliche Entwicklung der Bizone zeigt, entscheidende Bedeutung besaß nur die Gestaltung Bayerns zum voll souveränen Staat. Der Begriff Eigenstaatlichkeit beinhaltet ja, daß Bayern bei allen möglichen staatsrechtlichen Entscheidungen über Deutschland die eigene Staatlichkeit des Landes anerkannt wissen wollte, weshalb man in der bayerischen Regierung auch von der Freiwilligkeit eines Bundesbeitritts Abstand nehmen konnte, ohne den Grundsatz der Souveränität aufzugeben.
- 240) Im großen Zusammenhang um den Staatspräsidenten und die Souveränität ist wohl auch die Aussage Pfeiffers zu sehen, es bestehe für Bayern ob seiner langen Auslandsgrenzen die Notwendigkeit, „eigene konsularische bayerische Auslandsvertretungen zu schaffen.“ (Eugen Budde, Bericht Nr. 33, Betreff: Unterredungen mit Ministerpräsident Hoegner und Stsekr. Pfeiffer über die neue bayerische Verfassung und das künftige Verhältnis zum Reich: 25.5.1946 (BA: Nachlaß Pünder, 228), nachdem Seelos, der bayerische Vertreter im Länderrat und später in Frankfurt, seine Behörde gleich der früheren preußischen Botschaft in Bayern aufbaue und sich als Diplomat verstehe.
- 241) Hoegner (Außenseiter, S. 253) schreibt die Idee der CSU zu. Dem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten wird als Motiv für sein Votum zugeschrieben, er selbst habe Staatspräsident werden wollen, da er sich und seiner Partei bei den Landtags-

wahlen keine Chancen zur Regierungsbildung zurechnete.
Siehe: Hoegner, Außenseiter, S. 254.

- 242) Vgl. Müller, Bis zur letzten Konsequenz, S. 333 ff.
Vgl. auch Mintzel, Geschichte, S. 298 ff.
- 243) 19./20.10.1946. Vgl. auch Behr, S. 101 f.
- 244) Vgl. auch W. Vogel, Westdeutschland 1945–50, Teil II, S. 120 ff.
- 245) Vgl. Behr, S. 169, 13./14.4.1946.
- 246) Nur die Abgeordneten Fendt, Gentner, Rosshaupter, Seifried, Hoegner stimmten für den Staatspräsidenten. Alle waren Mitglieder der gouvernementalen Regierung Hoegner. Hoegner, Außenseiter, S. 254.
- 247) Hoegner, Außenseiter, S. 253 f.
- 248) Vgl. auch Müller, Bis zur letzten Konsequenz, S. 333.
- 250) Hoegner, Außenseiter, S. 254.
- 249) Nach Beendigung der Arbeit der Verfassungsgebenden Landesversammlung hielt der Landessekretär der SPD, Albert, vor Genossen eine Rede: (Bereitschaft für die nächste Entscheidung, o.J., in: IZG, ED 120/226). In ihr sagte er zum Thema Staatspräsident: „Die Frage lautet also: Kann Bayern über den Rahmen eines Gliedstaates hinaus als Nationalstaat angesehen werden, wenn wir schon Vergleiche mit anderen Staatsgebilden anstellen wollen? Würde nicht die Schaffung eines Staatspräsidenten den Nationalcharakter Bayerns so stark betonen, daß ein auf föderativer Grundlage zu bildender Bundesstaat in seiner nationalen Einheit gefährdet . . . (ist)? . . . Die Entscheidung gegen einen Staatspräsidenten drückt gleichzeitig die Ablehnung einer überspitzt betonten bayerischen Eigenstaatlichkeit aus, was durch die Neinsager der CSU, die sich fast ausschließlich aus fränkischen Abgeordneten zusammensetzen, nur noch deutlicher unterstrichen wird.“
- 251) Hoegner an den Landesvorstand der SPD vom 14.9.1946. In: IZG, ED 120/226.
- 252) Ebenda. Handschriftlicher Zusatz: unterblieb.
- 253) Hoegner an den Bezirksvorstand der SPD, Regierungsbezirk Oberbayern, z. H. Thomas Wimmer, vom 14.9.1946. In: IZG, ED 120/226: „Durch das Verhalten der sozialdemokratischen Fraktion der Verfassungsgebenden Landesversammlung ist das Verfassungswerk, dem ich meine ganze Kraft gewidmet habe, aufs Schwerste gefährdet worden. Ich ziehe die Folgerungen aus meiner politischen und menschlichen Niederlage und stelle hiermit mein Mandat als Abgeordneter der Verfassungsgebenden Landesversammlung zur Verfügung. Das Amt des Ministerpräsidenten werde ich nicht als Parteimann, sondern als freier Mann so lange ausüben, als ich das Vertrauen der Militärregierung genieße.“
- 254) Es liegen dafür keine Aufzeichnungen vor. Wimmer war ein günstiger Adressat für das Schreiben Hoegners. Er stand auf Hoegners Seite und wenn Hoegner noch Anhänger in der bayerischen SPD aufzuweisen hatte, dann im Bezirk Oberbayern.

255) Erklärung o.N., o.J. In: IZG, ED 120/220.

256) Vgl. Baer, die Ministerpräsidenten Bayerns, S. 57.

Die Erklärung der sozialdemokratischen Fraktion wurde zwischen dem 14.9. und dem 19.9.1946 verfaßt und hinfällig, als Hundhammer in einer taktischen Fehlleistung am 19.9. in einem Antrag die Staatspräsidentenfrage erneut zur Debatte stellte. Die folgende Abstimmung fiel wieder zuungunsten eines Staatspräsidenten aus und damit war dieses Problem endgültig vom Tisch. In der Erklärung wurde dann auch die Passage über den Staatpräsidenten mit Bleistift durchgestrichen.

„... Aus diesen Gründen stimmt die sozialdemokratische Fraktion trotz ihrer lebhaften Bedenken gegen die Einrichtung des Staatspräsidenten und gegen manche kulturpolitische Bestimmungen im Bewußtsein ihrer Verantwortung für die von ihr vertretenen Volksschichten dem vorliegenden Verfassungsentwurf zu.“

257) Auf der 4. Landeskonferenz der SPD in Landshut am 9./10.5.1947.

258) W. Behr, Sozialdemokratie, S. 105.

259) Wobei Albert in seiner Rede „Bereitschaft für die nächste Entscheidung“ (IZG, ED 120/226) den Befürwortern um Hoegner ausdrücklich, aber rückbliebend, gute Gründe auch für ihre Haltung konzidierte. Albert sah diese Gründe vor allem in einer außenpolitischen Lage, die die Hoffnungen auf ein vereintes Deutschland ganz tief hatte sinken lassen.

260) Müller, Bis zur letzten Konsequenz, S. 334.

Zitat aus einem Memorandum vom 3.10.1946. Mit diesem Argument zielte Müller auf den Hundhammer-Flügel seiner Partei, in dem er diejenigen ortete, welche einem Separatismus Bayerns huldigten. Dies geht aus dem Brief Müllers an seinen Freund Pater Robert Leiber hervor (ebenda, S. 337): „Sie haben vielleicht gehört, daß ich seinerzeit aus Gründen des gesamtdeutschen Interesses gegen die Schaffung eines bayerischen Staatspräsidenten war und diesen Standpunkt gegen den rechten Flügel der CSU meiner Parteifraktion durchgesetzt habe. Zum besseren Verständnis muß ich bemerken, daß ich in meiner Parteiorganisation, also im Landesausschuß und in der Landesversammlung, immer eine sogar zumeist sehr starke Majorität habe, während die Fraktion einen zu hohen Altersdurchschnitt hat und deswegen durch eine Reihe von Leuten vertreten wird, die staatspolitisch zum Separatismus neigen und wirtschaftlich für unsere Notverhältnisse zu konservativ denken.“ Zugleich aber stellt Müller sein Verständnis von Föderalismus nicht dar: „Wir treten in der Union alle ein für einen föderativ aufgebauten deutschen Bund, lehnen schematischen Zentralismus ebenso ab wie jeden Partikularismus oder Separatismus. Aber die Spannweite des Begriffs ‚Föderalismus‘ ist so groß, daß Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Verwirklichung möglich sind. Und da bin ich allerdings der festen Überzeugung, daß wir auch dem Bund geben müssen, was des Bunde ist.“ (Memorandum Müllers vom 3.10.1946, ebenda, S. 335).

261) Vgl. Denkschrift Dorns: „Die monarchistische Bewegung in Bayern“ In: W. Dorn, Inspektionsreisen, S. 68 ff.

262) Vgl. auch Mitteilung an Baumgartner vom 17.7.1946. (IZG, ED 132/75), Graf von Soden-Fraunhofen möchte den Begriff „Freistaat“ durch „Volksstaat“ ersetzt haben, da Volksstaat die Monarchie nicht ausschließe.

- 263) Vgl. Denkschrift Dorns, in Dorn, Inspektionsreisen, S. 70 ff.
- 264) Baer, Ministerpräsidenten, S. 57.
Vgl. hierzu auch Karl Scharnagl, Die Stellung des Staatspräsidenten, in: StAM: Bürgermeister und Rat, 390.
- 265) In seinen Memoiren (Außenseiter, S. 252 ff.) schiebt Hoegner die Gründe in den Mittelpunkt seiner Überlegungen, die er gegenüber seiner kritischen Fraktion gebraucht hatte: Ein Staatspräsident als Regulans in einem demokratischen System von „checks and balances“. Vgl. auch Albert, Bereitschaft für die nächste Entscheidung, in: IZG, ED 120/226. Die eigenstaatliche Motivation tritt nur am Rande in Erscheinung.
- 266) Ritter von Lex vor dem Landesausschuß der CSU am 6.7.1946. Zitiert aus: Mintzel, Geschichte, S. 298.
- 267) Scharnagl ist dem BVP-Flügel der CSU zuzurechnen und stützte als Oberbürgermeister von München die gouvernementale Koalition. Persönliche Daten in: Mintzel, Die CSU, S. 547.
- 268) K. Scharnagl, Die Stellung des Staatspräsidenten (o.J., StAM: Bürgermeister und Rat 390).
- 269) Zitiert nach Mintzel, Geschichte, S. 299.
- 270) Scharnagl schreibt in seiner Denkschrift (Die Stellung des Staatspräsidenten, o.J., StAM: Bürgermeister und Rat, 390), daß ein Staatspräsident die Monarchie vergessen läßt.
- 271) Brief General Clays vom 24.10.46 an den Präsidenten der Verfassungsgebenden Landesversammlung anläßlich der Genehmigung der Bayerischen Verfassung (GStAM: MA 130 105).
- 272) 30.4.47, Pfeiffer, Stellungnahme zum Gutachten des Obersten Finanzgerichtshofes zur Frage der Kontinuität. GStAM: Ma 130 021. Damit wurde das Verhältnis zwischen dem Willen zu Deutschland und der bayerischen Eigenstaatlichkeit wieder einer freien Verhandlungsrunde überlassen.
- 273) Gesetz zur Wahrung der Rechte des bayerischen Volkes, mit Begründung. o. N. (Hoegner), o. J. (IZG, ED 120/220). In der Begründung heißt es u.a.: „Die in Anspruch genommenen Rechte sind erforderlich, um Bayern das in seiner Verfassung von 1946 gewährte staatsrechtliche Eigenleben zu sichern . . . Verstöße gegen die Verpflichtung des Art. 1 ziehen nicht nur den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte, also des Wahl- und Stimmrechts und der Wählbarkeit, sondern auch den dauernden Verlust aller öffentlichen Ämter und die dauernde Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nach sich. Da es sich um ein schweres politisches Verbrechen handelt, erscheint es angezeigt, den bayerischen Verfassungsgerichtshof für zuständig zu erklären . . .“
Das Gesetz wurde nicht verabschiedet.
- 274) Vgl. Mintzel, Geschichte, S. 327.

- 275) Ebenda, S. 330, Mintzel beront, daß diese Haltung Müllers Position schwächte.
- 276) Mintzel, Geschichte, S. 210 f.
- 277) Rede des Ministerpräsidenten Dr. W. Hoegner auf der sozialdemokratischen Landeskonferenz in Ingolstadt am 20.10.1946. In: IZG, ED 120/282.
- 278) Ebenda, Um die SPD zu ködern, zitierte Hoegner aus einer Ansprache Schlögl's, in der der GS des Bauernverbandes und Mitglied der Verfassungsgebenden Landesversammlung die Notwendigkeit einer Wirtschaftslenkung betonte: „Eine gewisse Lenkung der Wirtschaft wird bei der Verarmung der Bevölkerung unausbleiblich sein. . . . Wer gegen solche Verfassungsbestimmungen Bedenken hat, an dem sind die 12 Jahre Nationalsozialismus spurlos vorübergegangen, weil sich gerade in diesen 12 Jahren der Kapitalismus in einer Art und Weise ausgewirkt hat, daß wir heute und für Jahrzehnte die Folgen zu tragen haben . . . Wir leben in einem sozialen Zeitalter, unser Denken muß sich darauf umstellen. Es gehört der Vergangenheit an, daß Gewerkschaften und Bauern sich in den Haaren liegen. Beide müssen zusammenhelfen.“ (Ebenda).
- 279) CSU: 52,3 %, SPD: 28,6 %, KPD: 6,1 %, FDP: 5,6 %, WAV: 7,4 %;
CSU: 104 Sitze, SPD: 54 Sitze, FDP: 9 Sitze, WAV: 13 Sitze.
- 280) Vgl. Mintzel, Geschichte, S. 213, siehe auch Brief Müllers an Pater Leiber in: Müller, Bis zur letzten Konsequenz, S. 337.
- 281) „Wir wir erfahren, erklärte Dr. Baumgartner im Landesausschuß der CSU am 6.12., daß er nicht für den Posten des Bayerischen Ministerpräsidenten kandidieren werde. Zweifellos hätte Dr. Baumgartner bei einer Kandidatur große Chancen gehabt, da er den weitaus größten Teil der Fraktion hinter sich hatte.“ (Ohne Angabe des Verfassers vom 6.12.1946 in: IZG, ED 132/2).
- 282) Vgl. Mintzel, Geschichte, S. 328.
Siehe dazu auch ein Memorandum, das am 13.2.1947 vom SPD-Landesvorstand an Hoegner geschickt wurde. Dieses Memorandum, dessen streng vertrauliche Herkunft von überparteilicher Seite betont wurde, befaßt sich mit den Intrigen zwischen diesen drei Kandidaten und stammt mutmaßlich von einem Redakteur des „Münchner Mittag“ (Hinweise im Memorandum).
Fleischer, Pressedienst der SPD an Hoegner vom 13.2.1947. Anlage: Memorandum, streng vertraulich. In: IZG, ED 120/331.
- 283) Pfeiffer war in einer Kampfabstimmung mit der Regierungsbildung betraut worden. Vgl. Baer, Ministerpräsidenten, S. 70.
- 284) Gegen Pfeiffer lag Belastungsmaterial vor, das seine Vergangenheit im Nationalsozialismus betraf. Vgl. Messmer, Bericht über die Verhandlungen anläßlich der zeitlich verschiedenen Besuche von Dr. Hille, SPD-Fraktion und Dr. Loritz, Fraktionsführer der WAV, in meiner Wohnung in der Possartstr. am 19. Dez. 1946 (IZG, ED 120/331). Vgl. Rede Hoegners auf den Bezirkskonferenzen vom 19. und 26.1. 1947 (Augsburg und Erlangen). IZG, ED 120/283. Hoegner, Außenseiter, S. 287 f., Baer, Ministerpräsidenten, S. 70 f. In dem vertraulichen Memorandum wird das kursierende Belastungsmaterial der Feder Müllers zugeschrieben.

- 285) Bericht Messmers über die Verhandlungen mit Hille, SPD und Loritz, WAV, am 19.12.1946. (IZG, ED 120/331): „Dr. Hille erklärte dann, die Sache sei bestimmt aus der Welt zu schaffen, wenn Dr. Hundhammer eine bindende Erklärung der SPD bzw. dem Parlament gegenüber abgebe, daß er keinerlei monarchische Ziele (als Ministerpräsident) verfolgen werde.“ Das Mißtrauen gegen einen „Monarchisten“ Hundhammer ist auch von der Militärregierung genährt worden. (Ebenda. Vgl. auch Dorn, Inspektionsreisen, S. 70 f.). Möglicherweise ist Hundhammers Erklärung, ein Staatspräsident müsse gegen die Errichtung einer Monarchie Stellung nehmen, bereits im Lichte einer von ihm projektierten Ministerpräsidentenchaftskandidatur zu sehen.

Zu Hundhammers Position siehe auch Blatt 2 eines Briefes (o.N., unterzeichnet: Dein Franz, o.J. in: IZG, ED 120/331).

In diesem Brief, dessen Absender im gouvernementalen Lager zu suchen ist, wird Hundhammer als „Kernperson einer neu zu entstehenden Partei“ bezeichnet. „Die Gruppe Dr. Hundhammer steht kompromißlos auf dem Boden der Enzykliken und wird in den sozialen Fragen, die einer Lösung zugeführt werden müssen, immer mehr Verständnis zeigen, als jener kleine Kreis, dem Protestantismus und Kapitalismus, traditionelle Begriffe aus der Zeit des Gustav-Adolf-Vereins, zur Tradition geworden sind. Dr. Hundhammer wird immer zu seinem Wort stehen und nie eine Schaukelpolitik betreiben, die in jeder Frage eine neue Verbindung zwischen SPD und CSU gefährden muß.“

- 286) Mintzel, Geschichte, S. 329.

- 287) Hundhammer hätte sich nicht auf eine breite Basis in der CSU-Fraktion verlassen können, weil der Bauernverbandsflügel nicht sicher war. Hundhammer hätte sich zu stark auf die SPD verlassen müssen. Siehe dazu auch: Messmer, Ein Kampf um Bayern, Warum wurde Dr. Müller nicht Ministerpräsident? o.J., IZG, ED 120/331.

- 288) Vgl. Mintzel, Geschichte, S. 329/30. Zitat aus Horlachers Rede vor der Landesaus-schußsitzung der CSU am 6.12.1946.

- 289) Mintzel, Geschichte, S. 330 f.

Vgl. auch Memorandum als Anlage an Brief Fleischer (SPD-Pressedienst) an Hoegner vom 13.2.47 in: IZG, ED 120/331. Müller, Bis zur letzten Konsequenz, S. 338 ff. Eine gewichtige Rolle in diesem Spiel dürfte aus Messmer gespielt haben, der in einem Memorandum: Ein Kampf um Bayern. Weshalb wurde Dr. Josef Müller nicht Ministerpräsident? (IZG, ED 120/331) schreibt: „Die Gründe, die mich veranlassen, in der 2. Hälfte des Novembers letzten Jahres aus der CSU auszutreten, dürften bekannt sein. Ich konnte jenen erbitterten Pressekampf gegen Dr. Müller (Dokumenten-kampf – um Bayern geführt!) nicht unter einer Bindung an die CSU führen. Ohne diesen Kampf wäre es wohl kaum gelungen, Dr. Müller so zu schwächen, wie es die Wohlfahrt des Landes erforderte. Ich mußte diesen Kampf auch führen, wenn es einige wenige Münchner Mandate für die CSU kostete. Besser 104 Abgeordnete der CSU und ein Koalitionskabinett Dr. Ehard, wie 109 Abgeordnete der CSU und ein Müller-Kabinett und somit auch ein Untergang der föderativen Grundidee mit einem süddeutschen Schwerpunkt in der Frage der Rekonstituierung des Deutschen Reiches.“

- 290) Mintzel, Geschichte, S. 331.

- 291) „Am Vormittag des 21. Dez. 1946 ließ uns Dr. Josef Müller durch Ziebell folgendes Angebot machen: Wir sollten bei der Wahl des Ministerpräsidenten weiße Stimmzettel abgeben, dafür würde uns Dr. Müller folgende „Fachministerien“ zusichern. Das Finanzministerium mit Rosshaupter, das Flüchtlingsministerium mit Reitzner, ferner Dr. Fendt als Staatssekretär im Wirtschaftsministerium und v. Knoeringen als Staatsrat im Ministerpräsidium. Die sozialdemokratische Fraktion beschloß einstimmig, einem etwaigen Unterhändler Dr. Müllers die Türe zu weisen.“ Rede Hoegners auf den Bezirkskonferenzen vom 19. und 26.1.1947 (Augsburg und Erlangen). IZG, ED 120/283.
Vgl. auch Hoegner, Außenseiter, S. 288.

- 292) „Ich erinnere auch an einen gemeinsamen Freund, Mr. Anspach, der mich zum 1. Mal und dann fortlaufend auf die Bedeutung der Persönlichkeit von Dr. Ehard hinwies. Ich versäumte dann auch nicht, im Sinne dieser Anregung entsprechend zu wirken.“ Ein Kampf um Bayern. Weshalb wurde Dr. Müller nicht Ministerpräsident? o.J. IZG, ED 120/331.
- 293) Bericht über die Verhandlungen mit Hille und Loritz am 19.12.57. IZG, ED 120/331. Bei dem Gespräch mit Loritz sei es ihm, Messmer, gelungen, diesen, der Hundhammers Kandidatur unterstützte, zu bewegen, „im Notfall auch einer Koalition Ehard zuzustimmen.“
- 294) Messmer, Ein Kampf um Bayern. Weshalb wurde Dr. Müller nicht Ministerpräsident? o.J. IZG, ED 120/331.
- 295) Hoegner, Außenseiter, S. 284f.
- 296) Vgl. Müller, Bis zur letzten Konsequenz, S. 340ff.
- 297) SPD-Verhandlungsausschuß: Hoegner, Knoeringer, Stock, Albert, Seifried. (Rede Hoegners auf den Bezirkskonferenzen vom 19. und 20.1.1947 (IZG, ED 120/283). CSU: Pfeiffer, Hundhammer, Krehle, Müller, Stang, Strauß. (Mintzel, Geschichte, S. 331). Hoegner (Außenseiter, S. 284) bezeichnet Horlacher als zur Verhandlungsgruppe gehörig. Doch dürfte im Personenkreis der CSU-Unterhändler zwischen der offiziellen Delegation und der, welche Ehard ins Spiel gebracht hat, ein Unterschied gewesen sein.
- 298) Vgl. Hoegner, Außenseiter, S. 286, und Rede Hoegners auf den Bezirkskonferenzen vom 19. und 26.1.1947. IZG, EG 120/283.
- 299) Ebenda.
- 300) Mintzel, Geschichte, S. 222.
- 301) IZG, ED 120/134.
- 302) Ebenda: „Die Staatsregierung betrachtet die schaffenden Stände in Landwirtschaft, Industrie, Handel und Gewerbe als das Rückgrat unseres neuen demokratischen Staatswesens.“
- 303) Zu den sozialdemokratischen Diskussionen über den Abschluß einer Koalition siehe Hoegner, Außenseiter, S. 284ff.
- 304) „1. Die Landeskonzferenz lehnt eine bedingungslose Teilnahme an einer Koalition ab.
2. Die Landeskonzferenz überläßt der Fraktion in gegebener Situation die Entscheidung darüber, ob eine Teilnahme an der Regierung unter festen Bedingungen möglich ist. Zu diesen Bedingungen gehören:
a) Die eindeutige Annahme des Aktionsprogramms durch den Koalitionspartner.
b) Die Besetzung der Regierungsposten mit Sozialdemokraten in einer Weise, die die eindeutige Durchführung des Aktionsprogrammes garantiert.“ (Hoegner, Warum sind wir in der Regierung, Exposé o.J., IZG, ED 120/226).

- 305) Ebenda.
Über die Schwierigkeiten der Koalitionsbefürworter vgl. auch Hoegner, Außenseiter, S. 285.
Vgl. auch Behr, Sozialdemokratie, S. 60 und Anm. 14.
- 306) Hoegner, Warum sind wir in der Regierung. IZG, ED 120/226.
- 307) Ebenda.
Vgl. auch Rede Hoegner auf den Bezirkskonferenzen vom 19. und 26.1.1947. (IZG, ED 120/283). „Die Demokratie hätte bei ihrem ersten Auftreten den Bankrott anmelden müssen.“ Hoegner äußerte die Befürchtung, daß sein Kabinett in diesem Fall mit der „kommissarischen Führung der Regierungsgeschäfte“ betraut worden wäre (ebenda). Die Amerikaner hätten das Zutrauen in den demokratischen Willen der Deutschen verloren.
- 308) Hoegner, Warum sind wir in der Regierung? IZG, ED 120/226.
- 309) Rede Hoegners auf den Bezirkskonferenzen vom 19. und 26.1.1947. IZG, ED 120/283.
- 310) Seine Hinwendung zu den Bauern begründete Hoegner mit einem alten Argument Georg von Vollmars: „Der Bauer ist also, volkswirtschaftlich gesprochen, der Arbeiter, der im Gegensatz zum Industrieproletarier sein Produktionsmittel ähnlich dem Handwerker noch besitzt, ihm nicht entfremdet ist.“ Unser Schicksal, in: Festschrift zum 2. Jahrestag der Gründung des BBV, 7.9.1947 (IZG, ED 120/283).
- 311) „Staat und Wirtschaft werden von den beiden größten Gruppen unseres Volkes, den Arbeitern und Bauern, getragen. Sie beide sind in erster Linie berufen, dem toten Buchstaben der Verfassung Impuls und Leben zu geben.“ Lorenz Hagen, Präsident des Bayerischen Gewerkschaftsbundes: Arbeiter und Bauern, Träger der deutschen Zukunft. In: Festschrift zum 2. Jahrestag der Gründung des BBV. (IZG, ED 120/283).
- 312) Der erste große Streik in Bayern fand tatsächlich auch erst im Januar 1948 statt, nachdem die Arbeitsgemeinschaft eingeschlafen war. Vgl. Chronologie der Entwicklung nach dem Ultimatum der Gewerkschaften (Streikgefahr 1948), in: GStAM: MA 130 882.
- 313) Schlögl an Hoegner, 31.12.1946. In: IZG, ED 120/82.
- 314) Bayerische Gewerkschaften, Reuter, an Schlögl vom 6.2.1947, Betreff: Zusammenarbeit zwischen Bayerischen Gewerkschaften und Bayerischen Bauernverband (BBV, Ordner: Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB).
- 315) Pressemitteilung: Gründung einer Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB. Sitzung am 19. Mai 1947. (BBV, Ordner, Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB). Vgl. auch: Vorläufiges Programm der Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB vom 21.7.1947 und die Rede Schlögl's auf der gemeinsamen Kundgebung BBV-BGB am 20.7.1947 in München (ebenda).
- 316) Es machte sich der Gedanke breit, daß Arbeiter und Bauern voneinander abhängig sind. Vgl. Vorläufiges Programm der Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB (21.7.47) (BBV, Ordner: Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB): „Um den circulus virtuosus des deutschen Wirtschaftslebens: Wenig Brot, wenig Kohle, wenig Düngemittel, wenig Getreide, wenig Brot zu durchbrechen . . .“

- 317) Vgl. Festschrift zum 2. Jahrestag der Gründung des Bayerischen Bauernverbandes. Passau, 7.9.1947. In: IZG, ED 120/283.
Zur Bedeutung der Arbeitsgemeinschaft für die Koalition, vgl. auch Thomas Dehler: Der Hintergrund der bayerischen Politik (Mitteilungen der Freien DP, März 1947), in: BBV, Ordner, Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB: „... kam zwischen den Männern, die sich als Vertreter der Bauern fühlten und sich ihre organisatorische Erfassung vorgenommen hatten – das waren vornehmlich Dr. Michael Horlacher, Dr. Alois Schlögl, Dr. Alois Hundhammer und Dr. Josef Baumgartner – einerseits und denen, die sich in gleicher Weise der kommenden Gewerkschaften versicherten – Dr. Wilhelm Hoegner, Josef Seifried, Albert Rosshaupter und Gustav Schiefer – ein Abkommen, eine Art Flurbereinigung, man kann auch sagen, eine Versicherung auf Gegenseitigkeit zustande. Man steckte die Grenzen ab, die einen schufen in der Folge eine Art Bauerngewerkschaft, später „Bayerischer Bauernverband“ genannt, die anderen die Arbeitergewerkschaft, man sicherte sich gegenseitige Toleranz, gewissermaßen einen Kundenschutz zu und schloß darüber hinaus ein pol. Schutz- und Trutzbündnis, das ist die maßgebende Tatsache der bayerischen Politik, ...“
- 318) Vgl. Alois Schlögl, Das Programm der Arbeitsgemeinschaft BBV/BGB, in: Festschrift zum zweijährigen Bestehen ... (IZG, ED 120/283).
Ein zentrales Thema der Arbeitsgemeinschaft war die Ausbildung des Genossenschaftswesens. Das, was die Sozialdemokratie als eine der Säulen ihrer Politik seit ihren Anfängen für die Arbeitnehmer vorantrieben, sollte nun ausgebaut werden und auf den Bereich der Landwirtschaft übertragen werden. Diese Idee war von Wilhelm Hoegner ausgegangen (Hoegner, Staatssozialismus oder genossenschaftlicher Sozialismus, o.J. IZG, ED 120/281) und vom Bauern-Flügel der CSU aufgenommen worden. Z.B. Rede Schlögl's auf der gemeinsamen Kundgebung BBV-BGB am 20.7.47 in München (BBV, Ordner: Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB). Die von der Arbeitsgemeinschaft eingesetzte Studienkommission (Gründung einer Arbeitsgemeinschaft BBV-BGB, Sitzung vom 19. Mai 1947, ebenda) sollte u.a. die Möglichkeiten des Ausbaues der landwirtschaftlichen Genossenschaften untersuchen. Auch in Hoegners Vorschlägen zum Regierungsprogramm (IZG, ED 120/134) wurde der Ausbau des Genossenschaftswesens gefordert. Michael Horlacher war von Ministerpräsident Schäffer zum Staatskommissar für das Genossenschaftswesen ernannt worden und nahm hier eine politische Schlüsselstellung ein.
- 319) „Ich kann mir vorstellen, daß Leute, die nur parteipolitisch denken können, an dieser Arbeitsgemeinschaft wenig Freude haben, denn ihnen ist nun für die Wirkung des alten Parteigrundsatzes „teile und herrsche“ der Wind aus den Segeln genommen. Sie müssen darauf verzichten, aus dem immer künstlich genährten, angeblich natürlichen Gegensatz zwischen Stadt und Land ihr Parteigeschäft zu machen.“ F. Rothermel (1. Präsident des BBV), Der bayerische Bauer auf seinem Weg zur Zusammenarbeit mit dem bayerischen Arbeiter
„Er (der Bauer) geht seinen Weg unbeirrt von dem Gezänke der politischen Parteien. Seit der Bauernstand im BBV organisiert werden konnte, ist der Einfluß der pol. Parteien auf ihn zurückgedrängt.“ Schlögl, Das Programm der Arbeitsgemeinschaft BBV/BGB. Beide in: Festschrift zum zweijährigen Bestehen. ... (IZG, ED 120/283).
- 320) Die noch nicht persönlich benannten Regierungspositionen wurden am 10. Jan. 1947 besetzt.
- 321) Bis auf den Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium, Gentner, der nach Absprache mit dem BBV am 10.1.47 ernannt wurde.

- 322) Vgl. Hoegner, Außenseiter, S. 289f.
- 323) Mit Ausnahme von Baumgartner gehörten die genannten Politiker auch dem von Hoegner auf Betreiben der Amerikaner einberufenen Vorbereitenden Verfassungsausschuß an. Vgl. Hoegner, Außenseiter, S. 248.
- 324) Der gouvernementalen Front zuzurechnen sind noch einige Politiker abseits der Regierung, die nichtsdestoweniger entscheidenden Anteil an der Erhaltung der eigenstaatlichen Koalition hatten: Michael Horlacher, Staatskommissar und Präsident des Bayerischen Landtages, Alois Schlögl, GS des BBV, Karl Scharnagl, Oberbürgermeister von München, Gebhard Seelos, der Intimus von Fritz Schäffer und Vertreter der bayerischen Staatsregierung bei den zonalen und bizonalen Organen. Dazu kam natürlich Hundhammer, der sich allerdings auffallend zurückhaltend benahm, wohl weil die SPD ihre Bedenken gegen seine Politik nicht beseitigen konnte und er die Koalition nicht belasten wollte.
- 325) Rede Hoegners auf den Bezirkskonferenzen vom 19. und 26.1.1947. IZG, ED 120/283.
- 326) Vgl. Messmer, Bericht über die Verhandlungen mit Hille, SPD, und Loritz, WAV, am 19.12.1946. Koalitionsverhandlungen. IZG, ED 120/331.
- 327) Vgl. dazu z.B. Historical Report, Military Government for Land Bavaria from 1.7. 1946 – 30.6.1947: State Government. Film im IZG.
- 328) Vgl. hierzu Müchler, CDU/CSU, S. 36ff.
- 329) Müchler, S. 45. Schäffer, Hundhammer und Ehard wollten eine eigene Fraktion der CSU, um die Eigenständigkeit der Partei zu betonen. Für Ministerpräsident Ehard bedeutete eine CDU/CSU-Fraktion bereits ein Abrücken von der eigenstaatlichen Linie, die einen Abstimmungsmodus im Wirtschaftsrat nach Ländern vorgesehen hatte.
- 330) Der Hinweis Müchlers (S. 45) auf die Notwendigkeit, durch eine geschlossene CDU/CSU die SPD zu majorisieren, weist auf das Übergewicht parteipolitischer Vorstellungen über den eigenstaatlichen Denkansatz hin.
- 331) Die bayerischen Vorschläge deckten sich mit Schumachers Wünschen, der als Bedingung für eine große Koalition den Posten des Direktors für Wirtschaft gefordert hatte.
- 332) Im Kartoffelkrieg versuchte die Regierung Ehard noch einmal, aber vergeblich, den eigenstaatlichen Machtanspruch durchzusetzen, indem sie der bizonalen Verwaltung Unfähigkeit nachweisen und eine erneute Änderung der Bizonenorganisation zugunsten der Länderstaatlichkeit erzwingen wollte.
- 333) Auf der Sitzung des wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU am 11.8.1947 sagte Müller (Niederschrift in: Akten BBV, Ordner: Union und andere Parteien): „Müller betonte, daß es notwendig sei, den Mut zu haben, auch praktisch in der Politik einzugreifen und Verantwortungen zu übernehmen. Die CSU muß sich in ihrer Haltung klar von der SPD unterscheiden und es wagen, selbst realistische Politik zu machen.“

- 334) Schlögl an SZ vom 21.8.1947. Akten BBV, Ordner: Union und andere Parteien.
- 335) Vgl. auch Rede Baumgartners auf der Landesversammlung der CSU in Eichstätt am 30.8.1947. (IZG, ED 132/118).
- 336) Ebenda.
„Es ist beschämend, wenn das Blatt der christlich-sozialen Union unsere Arbeit für unser bayerisches Heimatland als Bajuwarenum und als reaktionär abfertigen will. Wenn dieser Zustand noch einmal sich wiederholt oder nicht sofort aufhört, bin ich Mitglied dieser Partei gewesen.“
- 337) Vgl. Union-Dienst vom 11.7.1947, Ausgabe C, Nr. 2, Vertraulich: Vor politischen Veränderungen in Bayern: „Es geht das nicht unbegründete Gerücht um, daß Hundhammer beabsichtigt, die CSU zu verlassen und sich parteipolitisch weiter rechts zu orientieren. Ob das im Rahmen einer von ihm zu gründenden katholisch-konservativen Partei oder innerhalb der bereits bestehenden bayerischen Landespartei vor sich gehen würde, ist ungewiß. Daß es Kräfte in Bayern gibt, welche die Union sprengen und eine rein kath. Partei bilden möchten, ist eine Tatsache. Eine dadurch entstehende Schwächung der CSU würde in erster Linie deren rechten Flügel betreffen.“ (IZG, ED 132/3).
Die Parteipresse der CSU war fest in Händen des Müller-Flügels.
- 338) Damit jedoch war die Parteikrise nur aufgeschoben. Sie entbrannte 1948/49 aufs Neue. Vgl. Mintzel, Geschichte S. 94ff.
- 339) „Wer sich aus irgendwelchen Gründen und Gefühlen „Sozialist“ nennt und dem Sozialismus die Chance für die zukünftige wirtschaft und gesellschaftliche Verfassung der Völker zuspricht, müßte sich klar darüber sein, daß der aus dem Gedankengut des historischen Materialismus erwachsene Sozialismus, gleich welcher Art, ob er nun integral oder revisionistisch sein mag, der Weg zur kollektivistischen Wirtschaft ist und damit zwangsläufig in autoritäre und totalitäre Staatsformen hineinführt. Wer zur Demokratie will, muß dieser Wegrichtung abschwören und es wäre an der Zeit, daß Demokraten es sich abgewöhnen, ihre sozialen Gesinnungen als Sozialismus zu bezeichnen.“ (Zitiert aus: W. Behr, Sozialdemokratie, S. 65).
- 340) Rede vom 14.9.1947 (IZG, ED 120/227): „Nun wird der Vorfall zum Anlaß genommen, den sofortigen Austritt aus der Koalition zu fordern. Das heißt man das Kind mit dem Bade ausschütten. . . . Ministerpräsident Dr. Ehard hat dem Vorsitzenden unserer Partei erklärt, daß seine Worte in Eichstätt keineswegs in dem von vielen von uns angenommenen Sinn zu verstehen sind. . . Er hat sich ferner ausdrücklich für die Zusammenarbeit mit der Sozialdem. ausgesprochen, ja die Zusammenfassung aller Kräfte als seinen persönlichen Wunsch bezeichnet.“
- 341) Vgl. Behr, Sozialdemokratie, S. 63.
- 342) Vgl. auch: Kurzinformationen des Landesvorstandes (SPD) Nr. 10 vom 30.7.1947, in: IZG, ED 120/227.
- 343) Siehe auch Union-Dienst vom 11.7.1947, Ausgabe C, Nr. 2, Vertraulich: Vor politischen Veränderungen in Bayern (IZG, ED 132/3). Im Zusammenhang mit den Vermutungen über Hundhammers Parteiaustritt und seiner pol. Neuorientierung

fiel auch der Name Hoegners: „Man behauptet sogar, daß Dr. Hoegner nicht uninteressiert daran ist, daß eine solche Partei kommt, denn da er bei der SPD keine große Rolle mehr spielt, scheint er einem Parteiwechsel geneigt zu sein.“

- 344) Kurzinformation des Landesvorstandes Nr. 14 vom 3.9.1947. IZG, ED 120/227. Vgl. auch Behr, Sozialdemokratie, S. 65.
- 345) Rede vom 14.9.1947. IZG, ED 120/227.
Hoegner wiegelte Ehards Aussage über den Sozialismus ab und meinte, man solle das Kind nicht mit dem Bade ausschütten.
Vgl. auch die Rede Ehards zur Kabinettsumbildung vom 20.9.47 in: Bayerische Politik, Ansprachen und Reden des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Hans Ehard, S. 22ff.
- 346) Kurzprotokoll der Tagung vom 14.9.1947 in der Anlage zur Rede Hoegners, siehe oben, Anm. 345.
- 347) Für die Entscheidung der SPD hatte nichts genutzt, daß noch am 3. Sept. 1947 eine Vereinbarung unterzeichnet worden war, die die Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaft und Bauernverband bekräftigte. (Vgl. Hoegner, Außenseiter, S. 208). In seinem Diskussionsbeitrag erklärte der GS der Gewerkschaft, Reuter, zwar, daß die Arbeitsgemeinschaft von dem Entschluß der SPD nicht berührt werde, doch schloß die Zusammenarbeit bald darauf ein. Zu den Diskussionen auf der Tagung des Landesausschusses vgl. Hoegner, Außenseiter, S. 293ff.
- 348) Vgl. Hoegner, Außenseiter, S. 296.
- 349) Vgl. Schlögl an Hoegner vom 22.12.47, in: IZG, ED 120/82:
„Wie Du erfahren hast, habe ich meine Zusage, ins Kabinett Ehard als Landwirtschaftsminister einzutreten, zurückgezogen. Meine Freunde haben mir dringend abgeraten, dieses Amt zu übernehmen. Ich habe aus Pflichtgefühl durchgehalten. Als ich aber sah, daß die rechtsgerichteten Kreise (nach Diktion Schlögl's der Müller-Flügel) der CSU Stellung nahmen, habe ich brieflich meine Zusage nicht mehr aufrechterhalten. Man hat mir nunmehr vorgeworfen, ich sei zu sehr SPD-freundlich und sei ein Mitbegründer der Arbeitsgemeinschaft. Aus diesen politischen Gründen sah ich mich veranlaßt, es nicht auf einen Kampf ankommen zu lassen. Auf jedem Fall zeigt mir dieser Umstand, daß die Rechtskreise versuchen, immer mehr Einfluß zu gewinnen. Die Kartoffelgeschichte hat man gleichfalls zum Anlaß genommen, gegen mich vorzugehen. Diese hat aber bei meiner Entscheidung keine Rolle gespielt, weil ich korrekt gehandelt habe. . .“
- 350) Referentendienst der SPD (122/122) vom 4.3.48: „Die sozialdemokratische Fraktion stimmt grundsätzlich gegen jeden Minister dieser Regierung. Herr Dr. Schlögl ist uns aber als Mann von fortschrittlicher und sozialer Gesinnung bekannt, der bisher energisch Kritik an dem Versagen der Verwaltungsbürokratie geübt hat. Meine Fraktion wird daher in diesem Falle von ihrer grundsätzlichen Haltung abweichen und wird sich bei der Wahl Dr. Schlögl's der Stimme enthalten. Wir hoffen, daß Dr. Schlögl durchgreifen wird und daß es ihm gelingt, seine fortschrittliche Haltung nunmehr auch in der Praxis durchzusetzen. Wir werden ihn bei allen Maßnahmen, die gegen das Versagen unserer Ernährungswirtschaft gerichtet sind, mit allen Kräften unterstützen.“

- 351) Vgl. BICO an Köhler vom 26.1.1948, Betrifft: Dr. Johannes Semler (BA-Z6/I, 70, Bl. 60) und die zugehörigen DENA-Meldungen, ebenda, Bl. 69ff.
- 352) Vgl. die Stellungnahmen und Denkschriften Scharnagls zu den Grundgesetzberatungen in StAM: Bürgermeister und Rat, Nrn.: 389, 391, 1387. Siehe auch den Briefwechsel mit Ehard über die Senatsfrage, ebenda, Nr. 396.

- 1) Erste regelmäßige Tagung des Länderrates am 17.10.1945: GStAM: MA 130 068. Zum Länderrat gibt es eine amtliche Monographie von Lia Haertel, *Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes*. Hrg. vom Direktorium des Länderrates. Stuttgart und Köln 1951.
Ein ausführliches Literaturverzeichnis über den Länderrat z.B. bei Marie Elise Foelz-Schroeter, *Föderalistische Politik*.
- 2) Der geistige Vater des Länderrates war James Pollock. Seit Oktober 1945 Chefberater Clays, wurde er der erste Leiter des RGCO. Das RGCO (Regional Government Coordinating Office) war die Verbindungsstelle zwischen der Militärregierung und der Ländervereinigung der US-Zone, das Gegenstück zum Länderrat. Siehe dazu auch Walter Vogel, *Westdeutschland 1945–1950. Der Aufbau der Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen*. Teil I. Koblenz 1956. (= Schriften des Bundesarchivs 2). S. 57ff.
- 3) Ernst Nolte (*Der Kalte Krieg*, S. 184) meint, daß der Kontrollrat für die interzonalen Beziehungen zuständig war, eine Definition, die nur aus der Rückschau auf die Ereignisse ihre Berechtigung ableitet. Denn von Anfang an muß der gemeinsame Wille der Besatzungsmächte nach einer gesamtdeutschen Lösung intendiert werden.
- 4) Zur Potsdamer Konferenz siehe unter anderem Thilo Vogelsang, *Das geteilte Deutschland*, München 1966, S. 15 ff. und das Literaturverzeichnis im Anhang.
- 5) Am 7.8.1945 sprach sich Frankreich in einer Note an die Alliierten gegen die Einrichtung zentraler Verwaltungen und gegen die Zulassung von Parteien in Gesamtdeutschland aus. Die Schwierigkeiten um die im Potsdamer Kommuniqué niedergelegten Zentralverwaltungen brachen hier bereits aus. Siehe Vogelsang, *Das geteilte Deutschland*, S. 19ff.
- 6) Mitteilung über die Berliner Konferenz der drei Mächte: IV. Reparationen. Abgedruckt u.a. in: Teheran, Jalta, Potsdam. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der „Großen Drei“. Hrg. Alexander Fischer. Köln 1968. S. 391ff. Hier: S. 397.
- 7) John Gimbel, *Besatzungspolitik*, S. 60ff.
- 8) „Der vorangegangene Bericht über die Ursprünge und die Anfangsentwicklung des Länderrates ist deshalb so bedeutsam, weil er die Priorität des Ökonomischen in der amerikanischen Deutschlandpolitik der Jahre 1945 und 1946 zeigt. Er zeigt das amerikanische Interesse an der Benutzung des Länderrates als einer Zwischenstufe zu größerer wirtschaftlicher Einheit.“ John Gimbel, *Besatzungspolitik*, S. 70/71.
- 9) Französische Note vom 7.8.1945, s.a. Gimbel, *Besatzungspolitik*, S. 36.
- 10) Siehe auch: Thilo Vogelsang, *Die Bemühungen um eine deutsche Zentralverwaltung 1945/46*. In: VZG 4 (1970). S. 510–528. Hier: S. 517.
- 11) Foelz-Schroeter, S. 20.

- 12) Foelz-Schroeter, S. 22.
- 13) Proklamation II vom 19.9.1945.
- 14) Eberhard Konstanzer, Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart 1969. Reinhold Maier, Ein Grundstein wird gelegt. ., Reinhold Maier, Ende und Wende. . .
- 15) Siehe hierzu: Ludwig Bergsträsser, Zeugnisse zur Entstehungsgeschichte Hessens, in: VZG 5 (1957), S. 397–416, Walter Dorn, Zur Entstehungsgeschichte des Landes Hessen, in: VZG 6 (1958), S. 191–196.
- 16) Im Falle Hessens spricht einiges für eine solche Annahme. Hessens geographische Situation läßt das Land stark nach der britischen Zone tendieren. Der Geiler-Plan vom Februar 1946 unterstützt diese Vermutung. Allerdings könnte dieser Plan auch von einem Mann ausgegangen sein, der zu damaliger Zeit in Hessen noch weitgehend ein Einzelkämpfer war: Walter Strauss.
- 17) Akten des MinELF, Ordner: Übersetzungen 1945. Bericht über eine Beratung der Landesernährungsämter der amerikanisch besetzten Zone. o.N., o.J. (Der Bericht muß kurz vor der Errichtung des „Deutschen Wirtschaftsrates bei der Kontrollkommission für Deutschland, britischer Teil“, entstanden sein, der am 20.10.1945 unter Abraham Frowein ins Leben gerufen wurde. Frowein war ein bekannter Industrieller und vor dem Zweiten Weltkrieg Präsident der Internationalen Handelskammer. S.a. GStAM: MA 130 161: Aktennotiz Seelos, München, 3.12.1945.)
- 18) Akten des MinELF, Ordner: Übersetzungen 1945: Bericht über das Ergebnis der Beratungen der Landesernährungsämter der amerikanisch besetzten Länder. o.N., o.J. (Der erwähnte Vorschlag oder ein Protokoll der Beratungen wurde in den Akten nicht aufgefunden.) Das Ergebnis dieses zweiten Berichtes allerdings stützt die These von der Entstehungszeit dieser Aktennotizen.
- 19) Kräftekonzentration war Hoegners wichtigstes Motiv in der innenpolitischen Arbeit. Er konnte auch später sehr ungehalten werden, wenn innerhalb seiner Mannschaft Äußerungen gemacht wurden, die nicht in seine Projektion paßten.
- 20) Die Zentralisierungsbestrebungen des bayerischen Wirtschaftsministeriums zeigt am besten auf: Klaus Schreyer, Bayern – ein Industriestaat, S. 48 ff.
- 21) Klaus Schreyer, Bayern – ein Industriestaat.
Schreyer weist nach, daß Bayern zu den übrigen Ländern der Bizone eine aktive Handelsbilanz hatte (S. 261f.). In der unmittelbaren Nachkriegszeit hatte sich das Handelsgefälle umgedreht, was nicht nur auf die landwirtschaftliche Potenz Bayerns zurückzuführen war. (S. 265). Eine passive Handelsbilanz hatte Bayern nur gegenüber der sowjetisch besetzten Zone auszuweisen (S. 266 f.), was die Bedeutung Sachsens und Thüringens als Partner der gewerblichen Wirtschaft Bayerns unterstreicht.
- 22) IZG, ED 120/122: Dr. Eiswaldt, IHK München, Außenwirtschaftsabteilung, an Eduard Gümbel, Beauftragter des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, 30.3.1946. Betreff: Möglichkeiten des Außenhandels in Bayern. 2. Bericht. (Der erste Bericht und möglicherweise angefertigte weitere Berichte wurden nicht aufgefunden.).

- 23) Eduard Gümbel. Er versah dieses Amt offenbar bis zum November 1946. Dann wechselte er zum Länderrat über und wurde mit der Wahrnehmung der Geschäfte des Sonderbeauftragten für Interzonen- und Außenhandel betraut. Mit dem Anlaufen der Bizone und den Aussichten auf industriellen Nachschub aus der britischen Zone wurde auch in den Augen der bayerischen Staatsregierung das bayerische Amt überflüssig. Auch im Länderrat verwaltete Gümbel bis zum April 1947 ein sterbendes Amt. Der Vorgänger Gümbels, von Maltzahn, war im November 1946 zum bizonalen VAW nach Minden gewechselt. Siehe auch: Walter Vogel, Westdeutschland 1945–1950. Teil II. S. 50ff.

- 24) Akten IHK, München und Oberbayern, Ordner III A, 142: 8.11.45. Besprechung mit dem Staatsministerium für Wirtschaft über Ausfuhrfragen.

- 25) Ebenda. Mangelnde Quellen lassen das Wirtschaftsabkommen mit der Tschechoslowakei nicht verfolgen.

- 26) Siehe dazu Klaus Schreyer, S. 266ff.
 GStAM: MA 130 169, Dr. Wacker: Vermerk über die Berliner Besprechungen über den Interzonenhandel. Auch die SBZ ist sehr am Warenaustausch mit Bayern interessiert und kündigt bei dieser Besprechung eine Vereinfachung im Interzonenverkehr an. Bayern versuchte ein Paßabkommen mit Thüringen abzuschließen und führte Verhandlungen um die Wiederherstellung des Coburger Gaswerkes. Ein Wiederaufbau war aber nur sinnvoll, wenn es wie früher die Thüringer Glasindustrie beliefern konnte.

- 27) Diese Strategie verfolgte Bayern während der Jahre 1946 und 1947 gegenüber den Ländern vor allem der britischen Besatzungszone, denen durch die zentralisierte Steuerung der britischen Besatzungsmacht nur wenig Entfaltungsmöglichkeiten gegeben waren.

- 28) Energie aus Wasserkraft war einer der Exportartikel, die Bayern zur Verfügung hatte. Mit Strom wurden in den Jahren 1945 und 1946 auch Württemberg und Hessen beliefert, bis die extreme Trockenheit des Jahres 1947 dem Stromüberschuß ein unerwartetes Ende setzte. Auf der Suche nach der Erschließung neuer Energiequellen verhandelte Bayern mit Österreich über die Regulierung und gemeinsame Nutzung des Rissbaches.

- 29) z.B. GStAM: MA 130 008: In einem Schreiben vom 9.2.1946 ersuchte das Bayerische Wirtschaftsministerium das Landeswirtschaftsamt Düsseldorf mit größter Dringlichkeit ein Kompensationsgeschäft zu genehmigen, nach dem Bayern 6000 m³ Holz gegen landwirtschaftliche Großmaschinen und Ersatzteile liefern sollte. Der Oberpräsident der Nordrhein-Provinz, Dr. Lehr, schrieb daraufhin einen Protestbrief an die britische Militärregierung der Nordrhein-Provinz in Düsseldorf (12.3. 1946). Er wies auf die Notlage der Bevölkerung hin und bat die Militärregierung, das Gewicht des rohstoffreichsten Landes entsprechend zur Geltung zu bringen, um eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung sicher zu stellen. Unter dem moralischen Vorwurf, daß „eine Notzeit (. . .) von einem Volk gemeinsam getragen werden (sollte)“, griff er Bayern an, das seinen momentanen Reichtum an Nahrungsmitteln dazu ausnützte, Kompensationsgeschäfte zu seinen Gunsten herauszuschlagen und mit dem Hunger der anderen Geschäfte zu machen. In dem Schreiben schlug sich ein immanenter Vorwurf Lehrs an die Briten nieder, die Kompensationsgeschäfte verboten hatten, sich also keine Chance bot für die britische Zone,

ihrerseits ihre Reichtümer in diesem Handel in die Waagschale zu werfen. Siehe dazu auch GStAM: MA 130 161, Minden 17.5.1946. Dr. Lemmer (Beauftragter des Länderrats beim Zentralamt der Wirtschaft in Minden) an Rossmann und die Ministerpräsidenten des Länderrats. Minden drohte mit Gegenmaßnahmen, falls die Kompensationsgeschäfte nicht zugunsten eines geregelten Geschäftsverkehrs eingestellt werden würde. Da der Geldwert keinen Vergleich mehr bot, bürgerten sich Kompensationsgeschäfte immer mehr auf allen Ebenen menschlichen Lebens ein. Die Wirtschaftsministerien kamen in eine schwierige Situation. Einerseits mußten sie Kompensationsgeschäfte dulden, da nur über diese bestimmte, notwendige Produkte einfließen, andererseits drohte diese Form des Handels alle offizielle Anstrengung einer staatlichen Planung und Lenkung der Not zunichte zu machen. Hoegner weigerte sich aus staatsrechtlichen Gründen strikt, Länderratsgesetze mit einzelnen Ländern oder Provinzen der britischen Besatzungszone zu tätigen, solange die staatsrechtliche Lage bezüglich der Auflösung Preußens nicht geklärt sei. (Siehe dazu auch den hessischen Vorschlag für die geplanten bizonalen Treffen. Foelz-Schroeter, S. 50 und Anm. 17).

- 30) In den Akten der IHK, München und Oberbayern, lassen sich immer wieder Vorgänge finden, die die Schwierigkeiten und Eigensüchteleien der Länder der US-Zone im gegenseitigen Handel beleuchten. Z.B. AZ: III A, 142: Württemberg/Baden und Großhessen sperrten den Warenverkehr nach Bayern, da Bayern ihrer Meinung nach zu wenig Nahrungsmittel lieferte. Bayern reagierte darauf mit einer totalen Lebensmittelausfuhrsperr in diese Länder. Dieser Vorgang ist für viele andere symptomatisch, erst im Länderrat können diese Streitfälle auf ein normales Maß reduziert werden.
- 31) In den Warenaustausch zwischen den Ländern schalteten sich in diesen ersten Monaten nach dem Zusammenbruch immer wieder private Makler ein, die bis in die Regierungen hinein ihre Dienste zur Vermittlung von Geschäften anboten, welche auf höherer Ebene verhandelt nicht zustande gekommen waren. Siehe dazu Akten IHK, München und Oberbayern, AZ: III, A, 142.
- 32) GStAM: MA 130 161, Aktennotiz Seelos, Betrifft: Die verschiedene Haltung Württemberg und Bayerns zu einer zentralen Wirtschaftspolitik. „... Bayern wird daher auf die wirtschaftlichen Entschlüsse seiner deutschen Verhandlungspartner manchmal hemmend wirken, wenn es in wirtschaftlichen Maßnahmen, Verbindungen und in der Errichtung wirtschaftlicher Zentralstellen eine politische Beeinträchtigung seiner Eigenstaatlichkeit befürchtet.“
- 33) Memorandum über die künftige Stellung des Landes Bayern. Abgedruckt in: Hoegner, Außenseiter, 169ff.
- 34) Hoegner, Außenseiter, S. 202.
- 35) Eröffnungsansprache Hoegners vor dem Bayerischen Beratenden Landesausschuß. „Wenn es je wieder einen deutschen Bund geben wird, wird Bayern eines der wichtigsten Mitglieder dieses Bundes sein.“ In: Niederschrift der ersten Tagung des ... vom 21.–28.2.1946 in der Universität zu München. o.J. (1946). S. 9. Nicht nur die Gouvernementeal rechneten mit der erstarkten Bedeutung Bayerns im Reich nach der Zerschlagung Preußens. Joseph Müller, der reichsfreundliche Landesvorsitzende der CSU, brachte Bamberg als mögliches Zentrum einer künftigen Reichspolitik ins Gespräch. Siehe dazu: Alf Mintzel, Anatomie, S. 258, 261.

- 36) GStAM: Bev. St. 6: Ministerrat vom 6.11.1945. TO: 3.
- 37) Ebenda.
- 38) Hoegner hatte sich bei seiner Kalkulation auch insofern verrechnet, als er die Zahlen der im Laufe der Jahre 1945 und 1946 einströmenden Flüchtlinge und Heimatvertriebenen auch nicht annähernd genau abschätzen konnte. Auch die klimatischen Bedingungen der nächsten Jahre sollten die Rechnung der Gouvernamentalen mit politischen Möglichkeiten der Lebensmittelüberschüsse ad absurdum führen.
- 39) Hoegner, Außenseiter, S. 215.
- 40) Organisationsplan für den Länderrat vom 6.11.1945.
Abgedruckt in: Lia Haertel, Länderrat, Anlage 3, 185ff.
Im Gegensatz zu der Beratung auf der 1. Sitzung der Ministerpräsidenten in Stuttgart, in der das Generalsekretariat im Zentrum der Überlegungen gestanden waren, drückt das Organisationsstatut vom 6. November das eindeutige Übergewicht der Ministerpräsidenten aus. Der Erfolg machte Hoegner nicht leichtsinnig. Er sah voraus, daß bei einer etwaigen Ausweitung der Länderratsarbeit dem Generalsekretär und seinem Beamtenstab ein beträchtliches Eigengewicht erwachsen würde. Er machte auch bei der Besetzung des Postens des Generalsekretärs seinen Einfluß geltend.
- 41) Die er mit der Verabschiedung einer Verfassung und der Wahl eines ersten Parlamentes für abgeschlossen hielt.
Zu dem Bericht Hoegners, daß Berliner Parteien beim Kontrollrat gegen ihn Beschwerde geführt hätten, bemerkte Innenminister Seifried, SPD: „Wenn wir auf die Konsolidierung des Bayerischen Staates hinarbeiten, der der größte Bundesstaat geworden sei, täten wir nichts anderes als unsere Pflicht.“ GStAM: Bev. St. 6, Sitzung des Bayerischen Ministerrates vom 10.12.1945.
- 42) Clay bezeichnete den Länderrat als Übergangslösung, solange sich nichts in Richtung der Potsdamer Beschlüsse in Bewegung setzte. Siehe dazu John Gimbel, Besatzungspolitik, S. 60, Anm. 4.
Dr. Eugen Budde, 10.4.1946: Bericht über den Länderrat in der US-Zone. (BA-Pünder, 228, Blatt 124–132.) S. 9: „Da es sich bei dem Länderrat um einen staatspolitischen Zweckverband handelt, der aus den zeitlich bedingten Notwendigkeiten der US-Zone heraus entstanden ist, hängt seine Lebensdauer von der Lebensdauer der Zone selbst ab. Das Verschwinden der Zone wird auch das Verschwinden des jetzigen Länderrats bedeuten.“ Pollock war derselben Meinung, S. 3.
- 43) Abgedruckt in: Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates. 39ff.
- 44) Die Problematik dieser Politik wird sofort deutlich an einem Brief Hoegners an die bayerischen Minister, in der er zur Angleichung der Entwicklung der drei Staaten der US-Zone Stellung nimmt: „... Dabei wird grundsätzlich davon auszugehen sein, daß Bayern, unbeschadet der Rechte der Besatzungsmacht, die staatliche Souveränität in vollem Umfang wieder erlangt hat und daß mit dem Rat der Ministerpräsidenten auch eine Zentralgewalt geschaffen werden sollte, die eine Schmälerung der Hoheitsrechte der beteiligten Staaten zur Folge haben könnte. Eine schematische Gleichschaltung des öffentlichen Lebens in allen politischen und wirtschaftlichen Fragen ist nicht anzustreben, auf kulturellem Gebiet erscheint eine Gleichförmig-

keit nicht einmal wünschenswert. Jedoch ist es von Wichtigkeit, darauf zu achten, daß die Aufgabengebiete, die bisher nach einheitlichen Grundsätzen geregelt waren, nicht ohne besonderen Grund auseinanderfallen, sofern ihre gleichmäßige Behandlung dem allgemeinen Wohl förderlich und nützlich ist. Es wird also die Aufgabe des Rates, darauf zu achten, daß die bestehende Einheitlichkeit nicht verloren geht. . . . Nichts wäre in gleichem Maße so geeignet, den föderalen Staatsgedanken in der Öffentlichkeit zu diskreditieren, wie das starre Bestreben aus partikularistischer Voreingenommenheit der Durchsetzung von gesunden und vernünftigen Grundsätzen den Weg zu verbauen. . . ."

GStAM: MA 130 030. Brief vom 17.11.1945.

- 45) Siehe Hoegners Bericht über die Angriffe auf seinen Artikel in der SZ vom 13.11. 1945: 'Föderalismus, Unitarismus oder Separatismus'. Hoegner, Außenseiter, 278. Im März 1946 machte General Muller Hoegner darauf aufmerksam, daß die betonte Herauskehrung ihres weiß-blauen Standpunktes durch bayerische Beamte (gemeint war der Bayerische Bevollmächtigte beim Länderrat Dr. Gebhard Seelos) in Stuttgart den Vorwurf des Separatismus hervorrufe und dies sicher nicht im wohlwollenden Interesse Bayerns selbst liege. GStAM: MA 130 030: Vormerkung Hoegners vom 26.3.1946 über ein Gespräch mit Muller.
Siehe auch Hoegners Schreiben an seine Kabinettskollgen, letzter Absatz.

- 46) Gebhard Seelos wurde am 13. März 1901 in München geboren. Nach dem Abitur absolvierte er zunächst eine kaufmännische Lehre, studierte anschließend Jura und Volkswirtschaft; Abschluß als Diplomvolkswirt und Dr. Jur.

1925 trat Seelos in das Auswärtige Amt ein und war bis 1943 in verschiedenen Ländern tätig. Bis 1945 dient er dann in einer Dolmetscherkompanie. Der NSDAP oder einer ihrer Gliederungen hat Seelos nicht angehört. Ende 1945 wurde Seelos zum Bayerischen Bevollmächtigten in Stuttgart ernannt, diente in derselben Position auch beim Exekutivrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Seelos war kein Mitglied der CSU, stand aber dem rechten Flügel der Partei nahe und zeichnete sich durch extremen Föderalismus aus. In der Dolmetscherkompanie des Hauptmann Gerngroß hat Seelos Literatur gelesen (Heinrich von Srbik). 1949 trat Seelos der Bayernpartei bei. 1949–1951 war er Mitglied des ersten Bundestages. 1953–1955 Generalkonsul in Konstantinopel, anschließend Botschafter in Athen und in Rio de Janeiro. (Gespräch des Verfassers mit Seelos am 9.9.1976).

- 47) GStAM: MA 130 161: Aktennotiz Seelos vom 3.12.1945.
Betreff: Die verschiedene Haltung Württembergs und Bayerns zu einer zentralen Wirtschaftspolitik.

- 48) GStAM: Bev. St. 6, Ministerrat vom 30.11.1945.
Der Bayerische Ministerrat lehnte einstimmig den Antrag Hessens ab, eine Zentralstelle für Ernährung und Landwirtschaft zu schaffen, sie mit Anweisungsbefugnis auszustatten und ihr das alleinige Recht zu interzonalen Verhandlungen zu geben.

- 49) GStAM: Bev. St. 6: Ministerrat vom 24.10.1945. S. 3.

- 50) GStAM: Bev. St. 6: Ministerrat vom 5.11.1945. S. 3.
In diesem Zusammenhang wies Hoegner auch im Hinblick auf die bevorstehende Aufhebung der Ländersperre für die Ausfuhr von Lebensmitteln darauf hin, daß der Länderrat ökonomisch für Bayern eine sehr kitzelige Angelegenheit sei. „Unser Lebensstandard stehe höher. Es bestehe die Gefahr, daß er sinke, wenn die bayerischen

Lebensmittel in die ganze US-Zone ausgeführt würde.“

(Ebenda). Hoegner befürchtet, daß Bayern gezwungen werden könnte, Lebensmittel abzugeben und fürchtete um eine wesentliche Voraussetzung eigenstaatlicher Politik, die Lebensmittellautarkie, zurecht, wie der hessische Antrag auf eine Zentralstelle für Ernährung und Landwirtschaft beweist. Ministerrat vom 30.11.1945. S. 3.

- 51) Siehe auch BA – ZI, 14, Der Länderrat von seiner Gründung bis zum 30.6.1946. S. 3 (Blatt 99) – und Foelz-Schroeter, 25f.
- 52) Hoegners erster Kandidat für das Amt des Generalsekretärs des Länderrats war wohl Walter Bauer, wie aus einem Schreiben an Hoegner hervorgeht. IZG, ED 120/42: G. (nicht identifiziert) an Hoegner, 26.11.1945, über ein Gespräch mit dem großhessischen Ministerpräsident Prof. Dr. Geiler. Geiler war, so schreibt G., von der „Möglichkeit der Ernennung Walter Bauers, den er gut kennt, sehr begeistert.“ Dr. Walter Bauer, geb. 1901, Industrieller, Vorstandsmitglied bei mehreren Unternehmen. In der Hitlerzeit 1 Jahr Gestapo-Haft. 1946–47 Mitglied des Wirtschaftsrates des Länderrates in Stuttgart, 1946–51 Generaltreuhänder für den konzerngebundenen Kohlenhandel der amerikanischen Zone, nach 1949 Deutsches Verhandlungsmitglied für den Schumann-Plan. Siehe dazu: Walter Vogel, Westdeutschland 1945–1950. Teil II, S. 247, Anm. 2.
- 53) GStAM: MA 130 037: Vormerkung Hoegners vom 27.11.1945.
Offensichtlich hatten sich auch hier zunächst die Fronten verhärtet, denn Hoegner schreibt: „Da wir es in dieser Sache nicht auf eine Entscheidung der Amerikaner ankommen lassen können, erklärte ich mich mit der Person Rossmanns . . . einverstanden.“
In der ersten Sitzung des Länderrats hatte man zunächst Dr. Sitzler für den Posten des Generalsekretärs vorgesehen, der jedoch mit braunen Flecken versehen, keine Chance hatte, von den Amerikanern akzeptiert zu werden. GStAM: Bev. St. 6, Ministerrat vom 24.10.1945. S. 3.
- 54) Siehe dazu: Thilo Vogelsang, Die Bemühungen um eine deutsche Zentralverwaltung. In: VHZG (1970). 510–528.
- 55) In den Unterlagen der Bayerischen Staatskanzlei verdichten sich zu dieser Zeit bis gegen Mitte Februar die Akten über die gesamtdeutschen Zentralverwaltungen, um dann fast ganz aus dem politischen Gesichtskreis der Ministerpräsidenten zu verschwinden.
- 56) Das Regional Government Coordinating Office (RGCO) hatte die Aufgabe, den Länderrat zu überwachen und zu beraten. Es war wie der Länderrat gegliedert und bildete eine Art Mittelstufe zwischen der Militärregierung, den Ländern der US-Zone und OMGUS in Berlin. Walter Vogel, Westdeutschland 1945–1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinheiten über den Ländern der drei westl. Besatzungszonen. Teil I. (1956). (= Schriften des BA Z). S. 66, Anm. 2 und Haertel, 197 ff. Siehe auch: Harold Zink, American Military Government in Germany, NY. 1941. p. 47ff.
- 57) GStAM: MA 130 161, Aktennotiz Elmenau, 14.12.1945.
Betreff: Wirtschaftsausschuß des Länderrates in Stuttgart. Errichtung eines Wirtschaftsministeriums in Berlin. GStAM: MA 130 008: Seelos an Amt/Ministerpräsi-

dentent. Stuttgart 23.1.1946. Betreff: Errichtung einer wirtschaftlichen Zentralinstanz in Berlin. Das RGCO bat, binnen einer Woche 5–6 führende Wirtschaftler aus dem Bereich des Länderrat zur Besetzung der Zentralverwaltung für Wirtschaft in Berlin abzustellen. „Ich bitte mir daher von bayerischer Seite rechtzeitig 2 Vertreter zu benennen, da die Amerikaner offensichtlich größten Wert auf fristgemäße Erfüllung ihres Wunsches legen. . .“ In diesem Sinne auch: GStAM: MA 130 008: Pollock an Rossmann, 30.1.46. Bereits vorher: GStAM: MA 130 161: Aktennotiz Elmenau vom 14.12.45 über ein Gespräch mit Col. Gottlieb, RGCO.

- 58) GStAM: MA 130 008: Kraus an Seelos, 14.2.1946. (Kraus war Ministerialdirektor in der Bayerischen Staatskanzlei und wurde am 30.7.1946 der Nachfolger Anton Pfeiffers als dessen Leiter). Zur Einholung dieses Gutachtens fühlte sich Hoegner berechtigt, nachdem James Pollock, der Leiter des RGCO, um eine Stellungnahme der Ministerpräsidenten zu diesen Problemen gebeten hatte. GStAM: MA 130 008: Pollock an Rossmann, 30.1.1946. Zu diesem Brief: GStAM: Bev. St. 16: Seelos an Rossmann, 20.2.1946.
- 59) GStAM: MA 130 161: Aktennotiz Elmenau vom 14.12.1945 über ein Gespräch mit Col. Gottlieb, RGCO.
- 60) GStAM: Bev. St. 6: Ministerpräsident vom 10.12.1945. Tagesordnung: Bericht über die Ministerpräsidentenkonferenz in Stuttgart.
- 61) John Gimbel, Besatzungspolitik, S. 80ff.
- 62) GStAM: Bev. St. 31: Schreiben der Staatskanzlei an Rossmann vom 7.1.1946, zitiert in der Denkschrift Rossmanns vom 29.3.1946 „Denkschrift über die Entwicklung des Länderrates“. (NC 506) S. 3: „Schließlich darf auch daran erinnert werden, daß es sich bei dem Sekretariat des Länderrates offenbar nicht um eine Dauereinrichtung handelt. Aus den Potsdamer Beschlüssen und aus zahlreichen Verlautbarungen des Obersten Kontrollrats in Berlin ergibt sich, daß die Schaffung von zentralen Einrichtungen für die Gebiete der Wirtschaft, des Verkehrs, der Finanzen usw. für alle deutschen Gebiete in Aussicht genommen ist. Sobald diese zentralen Einrichtungen geschaffen sind, wird wohl auch der Länderrat in seiner derzeitigen Gestalt verschwinden. Auch aus diesem Grunde scheint es dringend geraten, bei der Organisation des Sekretariats und seiner personellen Ausgestaltung mit äußerster Vorsicht und Zurückhaltung ans Werk und keinesfalls über das hinauszugehen, was die Verhältnisse für den Augenblick erfordern.“
Siehe auch BA, Nachlaß Pünder, 228: Dr. Eugen Budde, Bericht über den Länderrat in der US-Zone. 10.4.1946, S. 3: „Die Institution des Länderrates betrachtet Prof. Pollock als vorübergehend. Nach seiner Ansicht, die von General Clay voll geteilt werde, sei der Länderrat eine im Augenblick zweckdienliche Zoneneinrichtung, die jedoch mit dem Verschwinden der Zone und der Wiederherstellung einer Reichsverwaltung gleichfalls verschwinden werde.“
- 63) Rede des Vorsitzenden der Bayerischen Sozialdemokratie, Dr. Wilhelm Hoegner auf der Landeskonferenz der S.P. Bayerns am 14. April 1946. S. 4. In: IZG: ED 120/281.
- 64) Der Vorwurf des Separatismus klingt in dem Protestschreiben Lehrs an die Militärregierung der Nordrhein-Provinz vom 12.3.1946 an, in der er sich über die Geschäftspraktiken Bayerns beschwert. GStAM: MA 130 008.

- 65) NC 38. GStAM: MA 130 161. Aktennotiz Seelos. Betreff: Die verschiedene Haltung Württembergs und Bayerns zu einer zentralen Wirtschaftspolitik.
- 66) Die Beschwerde erfolgte auf einen Artikel Hoegners in der Süddeutschen Zeitung vom 13. November 1945 (Föderalismus, Unitarismus oder Separatismus). Am 21. 12.1945 veröffentlichte der bayerische Ministerrat eine gemeinsame amtliche Erklärung.
(Abgedruckt in Hoegner, Außenseiter, 278f.).
- 67) Unsere nächsten Aufgaben, Rede in Augsburg am 15.12.1945. IZG, ED 120/280. S. 2. Die Angriffe aus Berlin benützte Hoegner dazu, die Schuld des Junkertums, der Schwerindustrie, des preußischen Militarismus am Hochkommen des Dritten Reiches aufzuzeigen.
- 68) Zum Beispiel in seinem Aufsatz „Freiheit oder Zwang“ für die Neujahresausgabe der SZ. (IZG, ED 120, 281).
- 69) Siehe dazu auch Hoegner, Außenseiter, 279f.
- 70) GStAM: Bev. St. 31. Interne Sitzung des Länderrats am 2.4.1946. Maier betonte, daß seine Äußerungen keineswegs gegen Bayern gerichtet waren.
- 71) Zur monarchistischen Bewegung siehe Walter Dorn, Inspektionsreisen, S. 68. In einer Vormerkung über ein Gespräch mit dem Chef der bayerischen Militärregierung, General Muller, legte Hoegner nieder, daß in der Berliner Militärregierung unliebsam bemerkt werde, „daß bayerische Beamte in Stuttgart allzusehr ihren weiß-blauen Standpunkt betonten. Dadurch werde immer mehr der Anschein des bayerischen Separatismus erweckt. Er ersucht, die bayerischen Beamten darauf aufmerksam zu machen, daß sie in ihrer Haltung jeden Anschein eines bayerischen Separatismus vermeiden sollen. Es liegt dies im wohlervogenen Interesse Bayerns selbst.“ (GStAM: MA 130 030. Vorbemerkung Hoegners vom 26.3.1946). Diese Mahnung General Mullers war auf den Bayerischen Bevollmächtigten beim Länderrat, Gebhard Seelos, gemünzt, der, nach anderen Aussagen, wie ein bayerischer Gesandter agierte.
(S. a. BA-Pünder, 228, Bl. 144/45. Bericht Buddes vom 10.4.1946: Notwendigkeit der Beschaffung laufender Informationen aus der Arbeit des Länderrats für die Länder und Provinzen in der britischen Zone.) Seelos war kein Mitglied der CSU, stand aber politisch Fritz Schäffer sehr nahe, trat später auch der Bayernpartei bei.
- 72) Siehe hierzu auch die „Denkschrift über die Entwicklung des Länderrats“ von Generalsekretär Erich Rossmann vom 29.3.1946 (GStAM: Bev. St. 31), in der das rapide Anwachsen der zu erledigenden Aufgaben am Personalbedarf des Generalsekretariats zu verfolgen ist. S.a. Foelz-Schroeter, S. 27ff.
- 73) Pollock an Rossmann vom 16.5.1946 (BA Z1, 70, Bl. 287). GStAM: MA 130 008 vom 22.2.1946. o.N. (Seelos). Betrifft: Entschließung der Ministerpräsidenten vom 7.2./Arbeitsstab Stuttgart.
- 74) Hoegner an die Minister des bayerischen Kabinetts vom 17.11.1945. Betreff: Das Sekretariat des Rates der Ministerpräsidenten des amerikanischen Besatzungsgebietes in Stuttgart. GStAM: MA 130 030. Baumgartner an Hoegner vom 1.11.1945. Betreff: Tagung in Stuttgart am 31.10.1945. Akten BBV, Ordner: Militärregierung,

Allgemein. In diesem Schreiben teilte Baumgartner dem Ministerpräsidenten mit, Generalsekretär Rossmann habe vertraulich angedeutet, „daß das Sekretariat die Keimzelle für die künftige Reichsregierung bilden soll(e).“

- 75) GStAM: MA 130 008 o.N. (Seelos) am 22.2.1946. Betrifft: Entschließung des Ministerpräsidenten vom 7.2./Arbeitsstab Stuttgart.
Seelos berichtet über die auf Veranlassung der Amerikaner eingerichteten Arbeitsstäbe und fährt dann fort: „Die ganze Entwicklung hat die föderative Basis längst verlassen und steuert auf eine neue Zentralgewalt im Rahmen der Stuttgarter Organisation hin, bei der Bayern außerdem durch das Zusammenspiel von Württemberg/Baden und Hessen in den Sitzungen in der Regel überstimmt wird. Offene Proteste haben, wie der Verlauf der Sitzung zeigt, kein Ergebnis, sondern nur dazu geführt, daß Bayern immer wieder der Separatpolitik beschuldigt wird. Die ganze Frage bedarf dringend einer sehr genauen Überlegung der einzuschlagenden Taktik, damit das uns allen am Herzen liegende Ziel erreicht wird.“ Seelos schlägt vor, sich die Differenzen zwischen der Münchner Militärregierung, Militärgouverneur und dem Stuttgarter RGCO zunutze zu machen. Dieser Weg war für Hoegner indiskutabel, denn er war davon überzeugt, daß bei Anwendung solcher Mittel die Amerikaner den politischen Freiraum der Deutschen sofort wieder einschränken würde. Siehe auch: Rede Hoegners auf der Landeskonzferenz der SPD am 14.4.1946, S. 7. IZG: ED 120, 281. Hoegner war der Ansicht, die Deutschen dürften nicht wieder ein Bild der Uneinigkeit und Zerrissenheit wie zu Zeiten der Weimarer Republik bieten und mussten ihre Differenzen intern austragen.
- 76) GStAM: MA 130 161. Aktennotiz Seelos vom 3.12.1945. Betreff: Die verschiedene Haltung Württembergs und Bayerns zu einer zentralen Wirtschaftspolitik.
- 77) GStAM: MA 130 161. Aktennotiz Seelos vom 3.12.1945.
- 78) GStAM: MA 130 037. Vormerkung Hoegners vom 27.11.1945. „... Rossmann sei politisch zuverlässig und kein Zentralist.“
- 79) Zudem begann sich zu dieser Zeit ein deutlicher Riß aufzutun zwischen der bayerischen SPD, die noch fest hinter ihrem Vorsitzenden Wilhelm Hoegner stand und der übrigen Partei, die sich willig dem Führungsanspruch Kurt Schumachers beugte. Neben massiven politischen Differenzen bestanden auch persönliche Animositäten zwischen Schumacher und Hoegner. Erich Rossmann hatte enge Bindungen zur württemberg-badischen SPD unter Erwin Schöttle, die der Schuhmacherschen Konzeption zuneigte. Auch von dieser Seite erwuchsen Vorbehalte Hoegners gegen den Generalsekretär des Länderrats.
- 80) GStAM: MA 130 161: Aktennotiz Seelos vom 3.12.1945.
- 81) GStAM: Bev. St. 31. Aktennotiz Seelos, übersandt an das Amt des Ministerpräsidenten am 16.4.1946.
- 82) In der Edition „Akten zur Vorgeschichte. . .“ wird der Tagesordnungspunkt „Stellvertretung des Generalsekretärs“ nur als in der ursprünglichen TO enthalten geführt (S. 377), hat also in der Sitzung keine Berücksichtigung gefunden.
- 83) GStAM: Bev. St. 31: Aufzeichnung Seelos vom 27.3.1946, S. 2: „Als Schlußfolgerung für Bayern möchte ich immerhin dringend empfehlen, die Benennung eines

stellvertretenden Generalsekretärs und eines weiteren von Bayern zu entsendenden Referenten nicht weiter hinauszuschieben, da es bei der ständig noch in Gang befindlichen Ausweitung der Aufgaben des Länderrates und des Generalsekretariats unerlässlich ist, im Apparat des Generalsekretariats selbst bayerische Mitarbeiter zu haben, die dort bisher fehlen. . .“

- 84) GStAM: Bev. St. 31. Undatierter Briefentwurf Hoegners an Geiler und Maier (April 1946).

Der Zusatz Hoegners, daß alle drei Länder an der Leitung des Generalsekretariats beteiligt werden sollten, also auch Hessen auf einen Stellvertreter Anspruch habe, wurde offensichtlich von den Empfängern als Höflichkeitsfloskel aufgefaßt. Jedenfalls erhob Hessen diesbezüglich keine Ansprüche.

- 85) Akten zur Vorgeschichte, S. 474.

- 86) Ebenda, Anm. 16.

Es ist aus den Akten nicht zu entscheiden, ob Bayern neben dem stellvertretenden Generalsekretär einen weiteren leitenden Beamten für sich reklamieren wollte, oder ob Hoegner daran gedacht hat, Wutzlhofer mit der Stellvertretung Rossmanns alleine zu betrauen, ohne Referatsleitung.

In einer schon genannten Notiz, in der zu seiner eigenen Verteidigung gegen die drohenden Angriffe Rossmanns, der das bayerische Vorgehen in dieser Sache als illoyal empfand (ebenda), den Hergang der Ernennung Wutzlhofers schilderte, berichtet Seelos, daß Rossmann Wutzlhofer ein Referat angetragen habe. Als Wutzlhofer aus den angebotenen Referaten Kultur und Personal nach dem Personalreferat tendierte, „lenkte Herr Rossmann sofort ab.“ (GStAM: Bev. St. 31. Aktennotiz Seelos, übersandt an das Amt des Ministerpräsidenten am 16.4.1946). Der Wahrheitsgehalt des tendentiösen Schreibens kann nicht überprüft werden, doch ist es leicht denkbar, daß die Leitung des Personalreferats in den Händen eines bayerischen Gouvernementalen Rossmann großes Kopfzerbrechen bereitet hätte.

Es spricht einiges dafür, daß Hoegner beabsichtigt hatte — wie es letztlich auch geschah — eine größere Machtfülle auf eine absolut loyale Person zu konzentrieren. Dr. Hans Wutzlhofer genoß das Vertrauen der bayerischen Gouvernementalen. Bis 1933 Verlagsdirektor und Syndikus der BVP, wurde Wutzlhofer 1945 Landrat, wechselte 1946 zum Länderrat und übernahm 1947–48 den Posten Seelos als bayerischer Bevollmächtigter zur Abwicklung der Geschäfte des Länderrats. Wutzlhofer trat 1945 der CSU bei und wurde Landtagsabgeordneter (Siehe auch Vogel, Westdeutschland, Bd. I, S. 68. Anm. 20.).

- 87) Die Querelen zwischen Rossmann und Seelos sind nur aus einer Notiz des bayerischen Bevollmächtigten zu erschließen, die dieser bereits im Schatten der Länderratskrise niedergelegt hatte. GStAM: Bev. St. 31. Aktennotiz Seelos, abschriftlich an das Amt des Ministerpräsidenten übersandt am 16.4.1946.

Die rechtliche Diskussion wurde durch die Tatsachenentscheidung der Ministerpräsidenten vom 7.5.1946 (Ernennung Wutzlhofers) beendet.

- 88) Ebenda.

- 89) Wie Rossmann richtig konstatierte. Siehe seine „Denkschrift über die Entwicklung des Länderrates“ vom 29.3.1946, S. 5 (In: GStAM: Bev. St. 31).

- 90) Siehe hierzu u.a. auch den Bericht Buddes an Pünder: Bericht über den Länderrat in der US-Zone vom 10.4.1946. In: BA-Pünder, 228, Bl. 124–132.
Budde analysiert die bayerischen Überlegungen zutreffend.
Er schreibt, daß „das Land Bayern bestrebt ist, das Generalsekretariat nicht zu einer Zonenregierung werden zu lassen und den „Council of the three Ministerpresidents“ tatsächlich nur als einen politischen Zweckverband auf Zeit und für möglichst wenige Notfälle ansieht.“
- 91) Ebenda, S. 5 (Bl. 128).
Siehe auch Aufzeichnung Seelos vom 27.3.1946. In: GStAM: Bev. St. 31, S. 1:
„Die bisherige Bereitwilligkeit Bayerns, an den Aufgaben des Länderrates aus innerer Überzeugung mitzuarbeiten, würde bei der erzwungenen Aufgabe von wichtigen Hoheitsrechten an den Länderrat aufhören und einem inneren Widerstand Platz machen.“
- 92) Ebenda, Zitat Maier, S. 5 (Bl. 128).
Siehe auch 7. Tagung des Länderrates vom 2.4.1946. Die Differenzen zwischen Maier und Hoegner wegen der Rede des württembergischen Ministerpräsidenten vor der Vorläufigen Volksvertretung in Stuttgart am 27.3.1946. (Akten zur Vorgeschichte, S. 377/378 und Anm. 3, 4, 5, 6).
- 93) Siehe den Bericht des Ministerialrates Pirner (Landwirtschaftsministerium) über ein Gespräch mit Col. Gottlieb (RGCO) in einer Referentenbesprechung des Landwirtschaftsministeriums (In: IZG, ED 132/2 vom 17.11.1945): „Nach seiner (Gottliebs) Darstellung müßten die Länder ab 1.1.1946 die Aufgaben des Frankfurter Ernährungsausschusses übernehmen. . . Aus dem Ausschuß in Stuttgart, der in Permanenz dort arbeiten soll, wird gewissermaßen ein inoffizielles Gesamternährungsministerium für die vier Länder der amerikanischen Zone gebildet werden. . .“
Siehe auch Referentenbesprechung vom 18.12.1945 (ebenda), auf der Baumgartner feststellte, daß die amerikanische Agrarpolitik darauf abziele, die gesamte Ernährungsfrage nicht auf die einzelnen Länder, sondern auf die amerikanische Zone, also den Länderrat, abzustellen.
In diesen Zusammenhang gehört wohl auch der Vorschlag Baumgartners, daß er nicht an der Länderratssitzung vom 6.11.1945 teilnehmen wolle, damit Bayern sich in „landwirtschaftlichen Fragen noch nicht festlegen“ brauche. Brief Baumgartners an Hoegner vom 1.11.1945, Betreff: Tagung in Stuttgart am 31. Oktober 1945. In: Akten BBV, Ordner: Militärregierung, allgemein.
- 94) Referentenbesprechung des Landwirtschaftsministeriums vom 17.11.1945 (IZG, ED 132/7): Pirner (nach Protokoll): „Im übrigen kam von Seiten der anderen Länder zum Ausdruck, daß Bayern in vielfacher Hinsicht ein Überschußgebiet sei, weshalb die bisherigen Abschöpfungspolitik gegenüber Bayern weitergetrieben werden soll.“ Den Angriff auf bayerische Lebensmittel befürchtete auch Hoegner, was seine staatsrechtlichen Bedenken nur verstärken mußten. Siehe Ministerrat vom 5.11. 1945, in GStAM: Bev. St. 6. „Unser Lebensstandard stehe höher. Es besteht die Gefahr, daß er sinke, wenn die bayerischen Lebensmittel in die ganze US-Zone ausgeführt würden.“
- 95) Akten zur Vorgeschichte, S. 189, Anm. 58.
- 96) GStAM: Bev. St. 6: Ministerrat vom 30.11.1945. Tagesordnung: Vorbereitung der Sitzung des Länderrates am 4.12.1945.

- 97) Deziert formulierte Hoegner dies bei den letzten Beratungen über die Einsetzung eines Sonderbevollmächtigten für Ernährung und Landwirtschaft in der amerikanischen Zone (7. Tagung des Länderrates am 2.4.1946. Akten zur Vorgeschichte, S. 381): „Ministerpräsident Dr. Hoegner erklärte, daß Bayern bereit sei, praktisch alles zu bewilligen, was zur Förderung der raschen Entscheidung auf dem Gebiete der Ernährung und auf sonstigen Gebieten erforderlich sei, jedoch unter der Voraussetzung, daß staatsrechtliche Fragen dabei ausscheiden.“
- 98) Akten zur Vorgeschichte, S. 185.
- 99) Ebenda, S. 189.
- 100) Die nachträglich von den Ministerpräsidenten bestätigt werden mußten.
- 101) Siehe auch Walter Vogel, Westdeutschland, Teil I, S. 69, Anm. 26.
- 102) Siehe hierzu auch Eugen Budde: Bericht über den Länderrat der US-Zone vom 10.4. 1946. (In: BA-Pünder, 228, Blatt 124—132, hier S. 3 = Bl. 126) „Die Institution des Landrates betrachtet Prof. Pollock als vorübergehend. Nach seiner Ansicht, die von General Clay voll geteilt werde, sei der Länderrat eine im Augenblick zweckdienliche Zoneneinrichtung, die jedoch mit dem Verschwinden der Zone und der Wiederherstellung einer Reichsverwaltung gleichfalls verschwinden werde.“
Siehe auch das bayerische Schreiben an Rossmann vom 7.1.1946, teilweise zitiert in: Rossmann, Denkschrift über die Entwicklung des Länderrates vom 29.3.1946 (In: GStAM: Bev. St. 31, S. 2 f):
„Schließlich darf auch daran erinnert werden, daß es sich beim Sekretariat des Länderrates offenbar nicht um eine Dauereinrichtung handelt. . . Sobald diese zentralen Einrichtungen geschaffen sind, wird wohl auch der Länderrat in seiner derzeitigen Gestalt verschwinden.“
- 103) Bereits auf der Länderrats-Tagung vom 4.12.1945 hatte Col. Gottlieb, der zuständige Verbindungsoffizier des RGCO, auf die Notwendigkeit zuverlässiger Statistiken hingewiesen. Und auf der Länderrats-Sitzung vom 29.3.1946 riet Clay den Ministerpräsidenten zur Einsetzung eines Kommissars, was General Hesters deutlich als Notwendigkeit in amerikanischen Augen unterstrich. (Siehe Akten zur Vorgeschichte, S. 379, Anm. 8).
- 104) Akten zur Vorgeschichte, S. 380.
- 105) In einer Aufzeichnung vom 27.3.1946 (GStAM: Bev. St. 31) hatte Seelos vorgeschlagen, den Sonderbeauftragten für EuL nicht dem Generalsekretariat zu unterstellen, sondern ihn direkt unter den Ministerpräsidenten arbeiten zu lassen, „daß er aber natürlich seine Aufgaben unter engster Informierung des GS über alle laufenden Arbeiten durchführt.“ Diese Auffassung des Bayerischen Bevollmächtigten, die die Zustimmung Hoegners gefunden haben dürfte, war nicht haltbar und wurde zugunsten einer Betonung der Verantwortlichkeiten aufgegeben. In seiner „Denkschrift über die Entwicklung des Länderrats“ (29.3.46, in: GStAM: Bev. St. 31, S. 6) forderte dagegen Rossmann: „Auf dem Gebiet der Landwirtschaft sind es insbesondere die Gesichtspunkte der Anbau- und Erzeugungsplanung, die nicht von einem Lande, sondern nur vom höheren Gesichtspunkt der Zone bzw. des gesamten früheren deutschen Reiches bearbeitet werden können.“
U.a. schlug Rossmann einen zonal einheitlichen Aufbau der Länderministerien vor,

um die Anweisungen, die zonal an die Ministerien gelangten, möglichst schnell und gleichmäßig bearbeitet werden könnten; ein Vorschlag, der für Bayern indiskutabel war und Hoegner zeigte, wohin der Länderrat-Aufbau zielen könnte, wenn er nicht mit allen Mitteln diese Entwicklung bremse.

- 106) Ebenda, S. 381.
- 107) Ebenda, S. 381. (Anstelle von „Weisungsbefugnis“ wohl richtig Weisungen.). Col. Gottlieb (RGCO) hatte in der Länderrats-Tagung vom 4.12.1945 (Akten zur Vorgeschichte, S. 190) dem Wunsch Ausdruck verliehen, einen ständigen Ernährungsausschuß unter Zuziehung von Fachreferenten des Generalsekretariats einzurichten, um die Arbeit der zonalen Verwaltung auf diesem Sektor effektiver zu gestalten. In derselben Sitzung schlug auch Hoegner einen Ausbau des Hauptausschusses vor. Dem gegenüber stand der Antrag Ministerpräsident Geilers auf Berufung eines Direktors mit Sondervollmachten, dem Maier zustimmte. Zur Tagung vom 2.4.1946 neigten auch die Amerikaner der Ernennung eines Ernährungskommissars zu. Hoegner konnte davon ausgehen, daß die Militärregierung einen Kompromiß daher nicht ablehnen würden, zumal bekannt war, daß die Amerikaner höhere Effektivität des Länderrats mittels Ausbau und Straffung der bestehenden Organisation zu erzielen wünschten.
- 108) Akten zur Vorgeschichte, Ländertags-Tagung vom 2.4.1946, S. 382 und S. 410.
- 109) Auffällig ist, daß in dem von Hoegner in der Nachmittagsitzung verlesenen Antrag (Akten zur Vorgeschichte, S. 410.) die Länderbevollmächtigten besonders hervorgehoben sind. In einem Nebensatz wird betont, daß der Generalsekretär seine Weisungen über die Länderbevollmächtigten bekommt. Dieser Satz weicht von der auf S. 382 wiedergegebenen Fassung nach der Diskussion ab. (Siehe hierzu Anm. 99, S. 410, Akten zur Vorgeschichte). Es kann angenommen werden, daß dieser Satz bayerischen Ursprungs ist, denn er deckt sich mit der Ansicht der bayerischen Regierung, der Länderratsbevollmächtigte sei der Stellvertreter des Ministerpräsidenten und habe eine einem diplomatischen Vertreter gleiche Position. Die Hervorhebung im Text dieses Antrags gewinnt auch Bedeutung in der Diskussion um den grundsätzlichen Ausbau des Länderrats, in der der bayerische Bevollmächtigte See-los als Gegenposition zu Generalsekretär Rossmann aufgebaut wurde.
- 110) Amtsantritt 13.5.1946. Offenbar konnten sich die Länder nicht über die Person des Länderbevollmächtigten einigen, so daß die Militärregierung eingreifen mußte. Siehe Akten zur Vorgeschichte, S. 412, Anm. 103. Bayern, dessen ernährungswirtschaftlich günstige Lage den Vortritt erhalten hatte, schlug Fehr, Niklas und Dietrich vor. Da Fehr ablehnte, erhielt Dietrich den Vorzug. Siehe 8. Tg. d. Länderrats am 7.5. 1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 469 und Anm. 2a). Siehe auch Brief Dietrichs an Schlange-Schöninghen vom 13.5.1946 (In: BA Z6/I, 72, Blatt 62).
- 111) Siehe Walter Vogel, Westdeutschland, Teil I, S. 69, Anm. 26 und S. 119, Anm. 1.
- 112) Der Druck der Amerikaner auf eine Entscheidung in der Frage des Sonderbevollmächtigten für EuL darf nicht unterschätzt werden. Ebenso aber auch die geänderten Vorzeichen durch die am. Hinwendung zum Länderrat. Anfang Februar, als noch das Zentralverwaltungsmodell im Gespräch war, lehnte Hoegner den Vorschlag Geilers, dem Wirtschaftsausschuß Weisungsbefugnis zu erteilen, die mit einem Widerspruchsrecht der Ministerpräsidenten gekoppelt sei, schroff ab mit der Begründung:

„Die Zuständigkeit der Ministerpräsidenten würde dadurch auf ein Einspruchsrecht beschränkt. Das ist nach unserer Satzung nicht möglich. . .“
(Akten zur Vorgeschichte, S. 263, 5. Tagung des Länderrats v. 5.2.46).

- 113) Die zeitliche Fixierung des Auftrages an den Sonderbevollmächtigten bis zum 31.8. 1946 versprach zudem die Möglichkeit, bei ungünstiger Entwicklung eine Revision des Beschlusses anzustreben. Der Sonderbevollmächtigte Dietrich äußerte sich folgendermaßen euphemistisch über die neue Konstruktion: „... Ist es mir doch auf Anhieb gelungen, eine Konstruktion zu finden, die zwar mir einen entscheidenden Einfluß in der Ernährungs- und Agrarpolitik der amerikanischen Zone sichert, aber die Länder respektiert. Über deren Zukunft habe ich mich neulich in einem Artikel in der Stuttgarter Zeitung verbreitet, welcher überschrieben ist „Der föderalistische Aufbau des Reiches. . . Schon im Hinblick auf diese kommende Gestaltung des Reiches glaubte ich alles vermeiden zu müssen, was insbesondere Bayern hätte aufbringen können. Die Konstruktion ist jetzt die, daß der Hauptausschuß für Ernährung und Landwirtschaft welcher aus den zuständigen drei Ministern. . . besteht, künftig unter meinem Vorsitz tagt. Gelingt es mir, für meine Absichten die Zustimmung der drei Herren zu gewinnen, so bin ich damit ermächtigt, alle Vollzugsvorschriften und Anordnungen zu erlassen und auch eine gewisse Kontrolle über die Durchführung auszuüben. Ich hoffe, auf diesem Wege vorwärts zu kommen. . .“ (Brief Dietrichs an Schlange-Schöningen vom 13. Mai 1946, In: BA-Z6/I, 72, Blatt 62).
- 114) Rossmann (in der Länderrat-Tagung vom 8.1.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 220.): „In der Auseinandersetzung zwischen Föderalismus und Zentralismus, die in Deutschland jetzt lebhaft in Fluß gekommen ist, bildet der Ausbau des Verkehrssystems zweifellos den neuralgischen Punkt.“
- 115) Er trat dann der BP bei.
- 116) Nachträglich allerdings stellte sich Seelos als Kuckucksei für die gouvernementalen Politiker heraus. Denn auch als parteiloser Politiker war er dem engeren Kreis der bayerisch-vaterländischen um die Politiker Schäffer, Hundhammer, Pfeiffer und Scharnagl zuzurechnen, die später die gouvernementale Politik durch zu Radikalität neigende Politik diskreditierten. In diesem Zusammenhang spielt dies jedoch keine entscheidende Rolle.
- 117) Hier mit einem besonderen Verhältnis zueinander.
- 118) GStAM: Länderrat 18, Die Aufgaben des Bevollmächtigten Bayerns beim Länderrat. o.N., o.J., Pfeiffer oder Seelos im April 1946.
- 119) Auch dies kann man bei gutem Willen und unter Außerachtlassung der tatsächlichen Politik Seelos' als halbwegs normal ansehen.
- 120) In einem Gespräch mit dem Verfasser am 9.9.1976.
- 121) IZG, ED 120/131, Rossmann an Hoegner vom 10.4.1946.
In diesem Brief von Genossen zu Genossen versuchte Rossmann den bayerischen Ministerpräsidenten zu überzeugen, daß er von Seelos einseitig informiert werde und der Bevollmächtigte seine Stellung dazu mißbrauche, um an Hoegner vorbei im Sinne Pfeiffers Politik zu machen. Rossmann bedachte bei seinem Schreiben nicht,

daß Hoegner zu einer Zeit, da er bereits im Kampf um eine eigenständige bayerische SPD-Politik gegen den Einfluß Kurt Schumachers stand, einem Parteigenossen, der dem Schumacher-freundlichen Erwin Schoettle von Württemberg/Baden nahe stand, mit besonderem Mißtrauen begegnete.

- 122) Diese Affaire, deren wahrer Kern nicht enthüllt werden konnte, wurde ausgebreitet auf der Länderrat-Tagung vom 2.4.1946. Siehe Akten zur Vorgeschichte, S. 382ff und den erwähnten Brief Rossmanns an Hoegner.
- 123) J. Gimbel, Besatzungspolitik, S. 65: „Am 20. Dezember 1945 bezeichnete sie (die Militärregierung) das RGCO als das Hauptinstrument für die Verwaltung der amerikanischen Besatzungszone.“ Das RGCO war das amerikanische Verbindungsglied zum deutschen Länderrat.
- 124) In einer Ansprache vor der Vorläufigen Volksvertretung in Stuttgart am 27.3.1946 bekannte sich Ministerpräsident Maier vorbehaltlos zum Reichsgedanken und griff die Föderalisten an, die mit ihren Bekenntnissen nur ihren Separatismus verschleierten. Auf der Länderrats-Tagung vom 4. April 1946 erklärte Maier dann, daß er mit seinen Worten keineswegs Bayern gemeint habe und versöhnte damit den verärgerten Wilhelm Hoegner. (Siehe dazu auch: Akten zur Vorgeschichte, S. 377f und Anm. 4.).
Siehe auch Stuttgarter Zeitung v. 30.3.46, Nr. 26, S. 1:
„Ohne Vorbehalt für den Reichsgedanken.“
- 125) Erich Rossmann hatte auch deshalb keinen leichten Stand, weil sich mit den bizonalen Kontakten erhebliche Differenzen zwischen Hoegners bayerischer SPD und dem gesamtdeutschen Führungsanspruch Kurt Schumachers ergeben hatten. Der Sozialdemokrat Rossmann hielt gute Kontakte zur württembergischen SPD unter Erwin Schoettle, die die Schumachersche Richtung unterstützte. Rossmann geriet damit auch innerparteilich in Gegensatz zu Wilhelm Hoegner.
- 126) Hoegner an Minister vom 17.11.1945. Betreff: Das Sekretariat des Rates der Ministerpräsidenten des amerikanischen Besatzungsgebietes in Stuttgart. In: GStAM: MA 130 030.
- 127) Die Sondersitzung des Länderrates am Nachmittag des 29.3.1946 z.B. hatte der bayerische Ministerpräsident frühzeitig verlassen, bevor Rossmann seine Denkschrift über die Länderrat-Erweiterung vortrug. Gimbel, Besatzungspolitik, S. 67: „Alle Anwesenden waren sich darin einig, daß dies zweifellos ein bayerischer Protest gegen die geplante Vermehrung des Personals im Länderrat und die Erweiterung seiner Vollmachten und Zuständigkeiten sei.“
- 128) Aufzeichnung Seelos vom 25.3.1946. In: GStAM: Bev. St. 31.
- 129) Aufzeichnung Seelos vom 27.3.1946. In: GStAM: Bev. St. 31.
- 130) Mit diesem Kurs lag der bayerische Bevollmächtigte genau auf der Linie seines Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner, der am 2. April seine Bereitschaft erklärte, in technischer Hinsicht alle Forderungen, die einer schnelleren Entscheidungsmöglichkeit dienen würden, zu bewilligen, „jedoch unter der Voraussetzung, daß staatsrechtliche Fragen dabei ausscheiden“. (Akten zur Vorgeschichte, Länderrat-Tagung vom 2.4.46, S. 381.)

- 131) GStAM: Bev. St. 31.
- 132) Siehe Akten zur Vorgeschichte, S. 377, Anm. 3.
- 133) Denkschrift Rossmann, GStAM: Bev. St. 31, S. 6.
- 134) Ebenda, S. 7.
- 135) Ebenda, S. 8.
- 136) Unter Länderrat versteht Rossmann hier die zonale Organisation. Auf die Verwirrung der Begriffsbestimmung des Ausdrucks „Länderrat“ weist Seelos hin, als er dem Ministerpräsidenten vorschlägt, für die kommenden Verhandlungen den Begriff klar zu stellen: Unter Länderrat verstehe man einmal den „Länderrat als Sitz des Länderrates ... und als Durchführungsorgan des Länderrates im Generalsekretariat“ und dann den „Länderrat als Rat der drei Ministerpräsidenten“. (Aufzeichnung Seelos vom 27.3.46. GStAM: Bev. St. 31). Kein Zweifel, daß die bayerische Staatsregierung keine andere Begriffsbestimmung als die zweite gelten ließ. Das Fehlen einer genauen Bestimmung allerdings auch weiterhin erschwerte die Diskussion ganz beträchtlich.
- 137) Denkschrift Rossmann, S. 7.
- 138) „Die Entwicklung auf den Gebieten des Verkehrs, des Postwesens, der Ernährung, der Energiewirtschaft, der gewerblichen Wirtschaft, des deutschen Wetterdienstes in der US-Zone drängt zu einer über den Bereich der Landesverwaltungen hinausreichenden zonalen Lösung in der Exekutive. Zentrale Instanzen mit für die Länder bindender Weisungsbefugnis erweisen sich als unumgänglich. Ein Stehenbleiben auf der derzeitigen Struktur bringt die Gefahr, daß die zonalen Aufgaben nicht mehr gemeistert werden können. Damit würde ‚die deutsche Verantwortung‘ versagen, was unabsehbare Folgen für die deutsche Mitwirkung nach sich zöge. Es wird daher der Abschluß eines Staatsvertrages zwischen den drei Ländern für dringende Gemeinschaftsaufgaben mit einer Kündigungsfrist des Vertrages von einem halben Jahr vorgeschlagen.
Die drei Länder übertragen ihre Hoheitsrechte auf den genannten Gebieten zur Exekutive, soweit erforderlich, dem Generalsekretär des Länderrates.
Dem Generalsekretär wird ein Direktorium zur Seite gestellt, das aus je einem Länderrats-Beamten (Direktor) für die einzelnen Gebiete besteht. Das Direktorium tritt in erforderlichen Zeitabständen mit dem GS zu gemeinsamer Beratung und Beschlußfassung zusammen.
Die Direktoren unterstehen dem GS, der ihnen einzelne seiner Vollmachten übertragen kann.
Der GS und, soweit hierzu bevollmächtigt, die Direktoren, haben in der Exekutive unmittelbare Weisungsbefugnis an die zuständigen Länderminister.
Die Direktoren sind dem GS, der GS für die Direktoren und sich selbst den drei Ministerpräsidenten (Länderrat) verantwortlich.
Die Verbindung zum Coordinating Office geht über den GS.
Die Abgrenzung der Vollmachten des GS und der Direktoren ist im einzelnen noch festzulegen.
Die Direktoren bilden je für ihre Sparte die Spitze der zugehörigen Ausschüsse, die Arbeitsstäbe stehen ihnen zur Verfügung.
Stuttgart, den 1. April 1946
gez. Dr. Reinhold Maier.“
(In: Akten zur Vorgeschichte, Länderrat-Tagung vom 2.4.1946, S. 379f.).

- 139) Über die bestmögliche Form der zonalen Verwaltungsreform, sagte Pollock vor den Ministerpräsidenten, habe er seine eigene Ansicht, „aber er möchte sie nicht bekanntgeben, um nicht in das Recht der Ministerpräsidenten einzugreifen, selbst zu entscheiden und die Verantwortung selbst zu übernehmen“. (Interne Sitzung des Länderrats vom 27.5.1946. In: Akten zur Vorgeschichte, S. 508). Aus den Ausführungen Pollocks allerdings geht ganz klar hervor, daß er den Antrag Maiers unterstützte. (Siehe auch Akten zur Vorgeschichte, S. 508, Anm. 13).

Von scheinbar peripherer Bedeutung für die Reorganisation des Länderrats war die Rechtstellung der Länderrats-Angestellten und -beamten. Doch war die Zuordnung der Beamten ein Faktor, der eine kontinuierliche und disziplinierte Arbeit des Länderrats-Apparates sehr wohl behindern, ja unterlaufen konnte. In den Arbeitsstäben vor allem existierten nebeneinander Beamte, die vom Länderrat bestellt worden waren und Beamte, die von den einzelnen Ländern an den Länderrat delegiert worden waren. Die Länderrats-Verwaltung unter Generalsekretär Rossmann war naturgemäß daran interessiert, einen einheitlichen Beamtenkörper zu schaffen, denn, wie der hessische Länderratsbevollmächtigte Graf von Wedel bemerkte, „auch hier gelte das alte Sprichwort: „Wes Brot ich ess, des Lied ich sing.““ (Aufzeichnung Seelos vom 25.3.1946 über eine Besprechung der Länderrat-Bevollmächtigten mit dem Generalsekretär. In: GStAM: Bev. St. 31). Nun war dieses alte Sprichwort ein Grundsatz, der der bayerischen Regierung gut zu passen kam, gewann man damit doch auch auf die interne Länderrat-Organisation einen gewissen Einfluß. (Siehe hierzu auch die Vorkerbung Hoegners über ein Gespräch mit General Muller, dem Chef der Militärregierung von Bayern, vom 26.3.1946, in: GStAM: MA 130 030: „Der General erklärt, es werde in Berlin unliebsam bemerkt, daß bayerische Beamte in Stuttgart allzusehr ihren weiß-blauen Standpunkt betonen. Dadurch wird immer mehr der Anschein des bayerischen Separatismus erweckt. Er ersucht, die bayerischen Beamten darauf aufmerksam zu machen, daß sie in ihrer Haltung jeden Anschein eines bayerischen Separatismus vermeiden sollen. Es liegt dies im wohlerwogenen Interesse Bayerns selbst.“) Auf diesen internen Einfluß drängten Hoegner und noch mehr Seelos, seit die bayerische Regierung erkannt zu haben glaubte, daß die Entwicklung des Länderrats förderative Bahnen zu verlassen drohte und sich zum „Länderrats-Zentralismus“ hin bewege. (Siehe GStAM: MA 130 008 vom 22.2.1946. Betrifft: Entschließung des Ministerpräsidenten vom 7.2./Arbeitsstab Stuttgart. O.N. (wahrscheinlich Pfeiffer.) Mit der Ernennung Wutzlhofer zum stellvertretenden Generalsekretär glaubte Hoegner innerhalb der Länderrats-Organisation einen Mann zu besitzen, der die bayerischen Interessen vertreten und Konzessionen erlauben würde.

In der erwähnten Besprechung zwischen den Bevollmächtigten und dem Generalsekretär konzidierte Seelos, daß die von den Ländern entsandten Beamten „die Interessen aller drei Länder berücksichtigen müßten.“ „Ich bin auch insoweit dem Generalsekretär entgegengekommen, als ich ihm beipflichtete hinsichtlich seiner disziplinarischen Gewalt über die Arbeitsstäbe.“ (GStAM: Bev. St. 31. Aufzeichnung Seelos vom 25.3.1946). Wilhelm Hoegner ging weiter als sein Bevollmächtigter. In der Länderrat-Tagung vom 2.4.1946 stimmte er zu, daß die Referenten und Angestellten der Länder in das Angestelltenverhältnis des Länderrats übernommen werden sollten. (Länderrat-Tagung vom 2.4.46. Akten zur Vorgeschichte, S. 386). Allerdings, auch das mußte der bayerischen Regierung klar sein, war diese rechtliche Bereinigung des Status der Länderrat-Beschäftigten nur eine Vorentscheidung für weitergehende Maßnahmen zugunsten einer Kompetenzerweiterung des Generalsekretärs. Bei gleichbleibenden Befugnissen Rossmanns würde die Bereinigung der Rechtsverhältnisse im Länderrat ohne positive Ergebnisse bleiben.

- 140) Siehe dazu auch Vormerkung Hoegners über ein Gespräch mit Gen. Muller, dem Chef der OMGB, vom 26.3.46, GStAM: MA 130 030. Es ist möglich, daß sowohl Maier als auch Geiler, in deren Ländern sich übergeordnete Militärregierungsverwaltungen befanden, die damit auch engeren Kontakt halten konnten, den Ernst der amerikanischen Absichten besser einschätzen konnten als Wilhelm Hoegner.
- 141) Diese Sitzung der Länderrat-Bevollmächtigten, der Landesdienststellen und des Generalsekretärs fand am 16. und 17.5.1946 in Birkenstein statt.
- 142) GStAM: MA 130 030 vom 8.4.1946.
- 143) GStAM: MA 130 030 vom 1.4.1946. Zur Frage des Länderrats und des Länderrats-Sekretariats.
- 144) In den Akten kein Hinweis gefunden. Zu Hoegners Taktik des Abwartens würde besser passen, keine Vorschläge zu fixieren, um sich nicht festnageln lassen zu müssen, seine Flexibilität und seine Undurchschaubarkeit hätten darunter gelitten.
- 145) In den Akten wurde kein Hinweis gefunden. Siehe dazu auch: Akten zur Vorgeschichte, S. 504, Anm. 1.
- 146) Dabei gelang es ihm, das ursprüngliche Konzept so zu verwässern, daß Dietrich letztlich doch total von der Kooperationswilligkeit und den Entscheidungen der Länder abhängig und dem Veto Bayerns ausgeliefert war.
Siehe auch Gimbel, Besatzungspolitik, S. 68/69: Pollock favorisierte den Vorschlag Maiers, Direktoren als voll verantwortliche Leiter einzelner Gebiete einzusetzen, die Weisungsbefugnis erhalten sollten. Gimbel: „Der bayerische Delegierte Gebhard Seelos sagte, seine Regierung „sei gerne bereit, einer Änderung des Länderreates zuzustimmen, wenn OMGUS eine entsprechende Anweisung herausgeben würde.“ Damit war klar ersichtlich, daß sich Bayern gegen diesen Vorschlag bis zum Äußersten sträuben würde.
S.a.Tg. Länderrat v. 27.5.46, Akten zur Vorgeschichte, S. 504, Anm. 3.
- 147) Siehe dazu Aufzeichnung Seelos vom 25.3.1946. (GStAM: Bev. St. 31).
Seelos argumentierte auf der Besprechung mit seinen Kollegen und Rossmann auf der Basis des Länderrat-Status, sprach sich für technische Verbesserungen aus und weigerte sich, materielle Änderungen des Länderrats-Statuts hinzunehmen. Wittwer (Württemberg/Baden) „wies darauf hin, daß es gegebenenfalls nötig sei, das Statut des Länderrats zu ändern. . .“ Seelos fügte seinem Bericht hinzu, daß Graf Wedel (Hessen) nachträglich zugab, „daß meine Ausführungen formell durchaus berechtigt, wenn auch angesichts der fortschreitenden Entwicklung nicht zu halten seien.“
- 148) Geilers Brief an Maier und Hoegner vom 1.4.1946, in: GStAM: MA 130 030.
- 149) In der Länderrat-Tagung vom 2.4.1946 fiel der Ausdruck „Ausschußeritis“. (Akten zur Vorgeschichte, S. 380).
- 150) Länderrat-Tagung vom 7.5.1946. Akten zur Vorgeschichte, S. 472.
- 151) Länderrat-Tagung vom 7.5.1946. Akten zur Vorgeschichte, S. 473. Dies stelle Ministerialdirektor Kraus aus der bayerischen Staatskanzlei fest. Siehe auch S. 508, Anm. 13 a.

- 152) Akten zur Vorgeschichte, S. 505, Anm. 4.
- 153) Akten zur Vorgeschichte, S. 508, Anm. 13a.
- 154) Von bayerischer Seite rückte in das Direktorium neben dem Bevollmächtigten Anton Pfeiffer, der Staatssekretär in der Bayerischen Staatskanzlei, einer der bedeutendsten Vertreter des bayerisch-gouvernementalen Flügels.
- 155) Akten zur Vorgeschichte, S. 512.
- 156) Sitzung vom 7.5.46. Akten zur Vorgeschichte, S. 473/474.
- 157) Die Verknüpfung zwischen den Befugnissen des Direktoriums und dem Sitz im Landeskabinett mußte den Entscheidungsgang im Länderrat auch insofern beschleunigen, als nun die einzelstaatliche Entscheidungsfindung zumindest teilweise vorgezogen werden mußte. Die Meinungsbildung der Ministerien war abhängig geworden von den Beratungsterminen des Direktoriums.
- 158) Akten zur Vorgeschichte, S. 505, Anm. 4.
- 159) Die Betonung der Ministerpräsidentenverantwortlichkeit und die Einbindung der Direktoriumsmitglieder gewährleistete, daß auch das Direktorium sich nicht zu einer Zonenregierung aufschwingen konnte. (Statuten und Ausschußsatzung in: Haertel, Länderrat, S. 187ff).
Auch die Ausschüsse hatten geringfügige Kompetenzerweiterungen zugesprochen bekommen. Rossmann war in die Koordinierung maßgeblich eingeschlossen.
Rossmann wurde Sitz und Stimme im Direktorium eingeräumt. Dies bedeutete äußerlich ein Nachgeben Bayerns, das dem Generaldirektor als über den Ländern stehend, solche Befugnis nicht eingeräumt hatte. Eigentlich aber wurde Rossmann nur umso stärker in den eigentlichen Länderrat eingebaut und konnte sich nicht mehr heraushalten.
Siehe hierzu auch: Amsis, Bemerkungen zu dem Aufbau des Länderrats (in: BA Z6/I, 72, Bl. 69) o.J. (Mai oder Juni 1946) „Somit gewinnt man den Eindruck, daß hier in der Tat, wo eine unmittelbare staatsrechtliche Zusammenfassung noch fehlt, ein recht gut funktionierender Apparat für die gemeinsame Ausrichtung und Lenkung der Arbeiten in den drei Ländern durchaus an ihrem Recht unbedingter Souveränität im eigenen Lande festhalten.“
- 160) Wutzlhofer als Stellvertreter Rossmanns diente hierbei noch als zusätzliche Sicherung.
- 161) Latour-Vogelsang, Okkupation, S. 126.
- 162) Rossmanns Rede auf der 5. Sitzung des Zonenbeirates am 10./11.1946. Anlage 45, S. 7/8 (GSTAM: Länderrat 171 und Akten zur Vorgeschichte, S. 624): „Im übrigen darf ich in diesem Kreise noch bemerken, daß die Auffassung darüber, ob die Souveränität des Reiches nach dessen Verschwinden einfach auf die Länder übergegangen ist, in den süddeutschen Ländern geteilt ist. So steht z.B. Württemberg/Baden auf dem Standpunkt, daß der Übergang der Souveränität auf die Länder durchaus nicht zu bejahen ist, sondern daß der Inhaber der früheren Reichssouveränität ausschließlich die Besatzungsmacht ist. Wir sind treuhänderisch verwaltet, und es wird die Souveränität des Reiches wieder entstehen, wo wir wieder ein deutsches Reich

besitzen. Jedenfalls kann nach dieser Theorie die Militärregierung Aufgaben, die früher der Zuständigkeit des Reiches unterlagen, dem Länderrat übertragen. . .“ Dies war eindeutig gegen die Meinung Bayerns gerichtet und wurde auch so aufgefaßt. Dies wird deutlich aus einem Redekonzept Seelos' für dieselbe Sitzung. Diese Ansprache hat Seelos schließlich nicht gehalten. (GStAM: Länderrat 171, 5.7.1946, Seelos, Redeentwurf für die Zonenbeiratssitzung vom 11.7.1946.)

- 163) Ansprache Rossmanns: „In diesem neuen Länderrat-Statut treten zum ersten Male die Zoneneinrichtungen offiziell in Erscheinung.“
- 164) Siehe dazu Seelos, 24.9.1946. Aufzeichnung über die interzonale Entwicklung in Deutschland. Treffen der Regierungschefs der verschiedenen Zonen. (GStAM: Länderrat 180 und MA 130 019): „Als Gesprächspartner standen bisher die Oberpräsidenten der Provinzen, bzw. die Ministerpräsidenten von Kleinstaaten wie Oldenburg und Braunschweig der süddeutschen Ministerpräsidenten gegenüber.“
- 165) In der Tagung des Länderrats vom 2.4.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 381.
- 166) Auf der Konferenz der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone mit den Oberpräsidenten Kopf und Dr. Lehr in Stuttgart am 6.2.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 280. Auch Gimbel (Besatzungspolitik, S. 94 f.) ist der Ansicht, daß Hoegners Hinweis auf die möglichen staatsrechtlichen Vorbehalte der Siegermächte mehr Ausdruck seines „bayerischen Partikularismus“ war, als die Sorge vor Einwendungen der Militärregierung. (Siehe auch Akten zur Vorgeschichte, S. 280, Anm. 31). Die Gespräche zwischen der amerikanischen und britischen Zone wurden in hohem Maße von staatsrechtlichen Erwägungen beherrscht. Hoegners Stellungnahme ist auch im Zusammenhang mit der amerikanischen Januaroffensive zu den Potsdamer Zentralverwaltungen zu sehen, als Hoegner die Aufforderung Pollocks, sich staatsrechtlich zu äußern, durchaus ernst nahm.
- 167) Gimbel, Besatzungspolitik, S. 93ff.
- 168) Akten zur Vorgeschichte, S. 274f.
- 169) Als Beobachter ohne offizielle Funktion fungierte der bayerische Bevollmächtigte beim Länderrat, Seelos. Maier schreibt, Seelos sei erst zum Abendessen erschienen, „als die Gefahr vorbei war“. (Akten zur Vorgeschichte, S. 290, Anm. 4). Hoegner hatte sich mit der Eröffnung der Bayerischen Beratenden Landesversammlung am 26.2.1946 entschuldigt. (Akten zur Vorgeschichte, S. 293).
- 170) Aus einem Schreiben Hoegners an Seelos vom 8.4.1946 (GStAM: MA 130 008, Betreff: Tagung der Mitglieder des Länderrats der amerikanischen Besatzungszone mit Vertretern des Zonenbeirates der britischen Zone. Zum Bericht vom 4.4.1946) geht hervor, daß Hoegner am 3.4.1946 seinen Länderrat-Kollegen die Abreise für 12.00 Uhr mittags angekündigt habe.
- 171) Akten zur Vorgeschichte, S. 422ff.
- 172) Akten zur Vorgeschichte, S. 440.

- 173) GStAM: MA 130 008. Seelos an das Amt des Ministerpräsidenten vom 4.4.1946. „Wenn es auch der bayerischen Vertretung gelang, Formulierungen abzuwenden, die einen deutschen Einheitsstaat zum Ziel hatten und Sätze einzufügen, die den föderalistischen Aufbau eines etwaigen kommenden Reiches betonten, so war es mir doch klar, daß die Resolution auch in ihrer jetzigen Form nicht der offiziellen bayerischen Auffassung entsprach. Eine Enthaltung der Stimme oder ein Hinweis auf nicht vorhandene Vollmachten hätte den überall bestehenden Glauben an die Illoyalität der bayerischen Haltung und an eine mit Absicht vorgenommene vorzeitige Abfahrt des bayerischen Ministerpräsidenten erneut Nahrung gegeben und hätte bei allen beteiligten Ländern außerhalb Bayerns den Eindruck von einer separatistischen bayerischen Haltung erneut erweckt.“
Die bayerischen Vertreter im Redaktionskomitee unter Schumacher waren neben Seelos der bayerische Wirtschaftsminister Ludwig Erhard. (Akten zur Vorgeschichte, S. 439, Anm. 66). Eine Unterzeichnung, meinte Seelos, sei auch deswegen vollkommen gefahrlos gewesen, weil der Text der Resolution „jede beliebige Auslegung“ zuläßt.
- 174) Hoegner an Seelos vom 8.4.1946. Betreff: Tagung der Mitglieder des Länderrats der amerikanischen Besatzungszone mit Vertretern des Zonenbeirates der britischen Besatzungszone. Zum Bericht vom 4.4.1946. In: GStAM: MA 130 008.
- 175) „Die in Stuttgart am 3. April 1946 versammelten Mitglieder des Länderrats der amerikanischen Besatzungszone und die Vertreter des Zonenbeirates der britischen Besatzungszone sind einmütig der Meinung.“ (Akten zur Vorgeschichte, S. 440). Gegenüber Seelos bezeichnete er es als Illoyalität, daß seine Kollegen ihn nicht von einer beabsichtigten Resolution verständigten.
- 176) In seinem Schreiben hatte Seelos vorgeschlagen, Hoegner möge ihn desavouieren, falls er mit der Unterschrift nicht einverstanden sei. Doch dies hätte all das zur Folge gehabt, was Seelos mit seiner Unterschrift vermeiden wollte.
- 177) Foelz-Schroeter, S. 48ff und Gimbel, Besatzungspolitik, S. 92ff.
- 178) Foelz-Schroeter, S. 48.
- 179) Ebenda, S. 49.
„Manche Verantwortlichen haben darüber hinaus sogar die Auffassung vertreten, die herrschende Notlage mache eine Diskussion über die föderalistische oder zentralistische Gliederung Deutschlands unnötig, weil sie unausweichlich eine straffe Organisation der Verwaltung nach sich ziehen werde.“ Siehe auch Rossmanns Bericht über die Konferenz der Vertreter der Wirtschafts- und Landwirtschaftsverwaltungen der amerikanischen und britischen Besatzungszonen am 26./27.2.1946 in Frankfurt. (Akten zur Vorgeschichte, S. 291, Anm. 8): „Aus den wirtschaftlichen Notwendigkeiten ergeben sich die politischen von selbst.“
- 180) Siehe Foelz-Schroeter, S. 49, Anm. 8, und die Aktennotiz Seelos vom 3.12.1945 (GStAM: MA 130 161). Zur Errichtung eines zentralen Wirtschaftsamtes in der britischen Zone merkte Seelos an: „Dies würde sich sicher auch auf die amerikanische Zone auswirken, die dann eine ähnliche Organisation einrichten müßte, schon um einen Partner darzustellen für die export- und importstärkere britische Zone.“ Seelos glaubte, im Generalsekretariat des Länderrats den Kern einer solchen Organisationsausdehnung sehen zu müssen.

- 181) In der Zeit der vorbizonalen Gespräche kämpfte Bayern im Länderrat u.a. um die Erhaltung seiner landwirtschaftlichen Selbstbestimmung gegen Vollmachten, die Geiler und Maier einem Sonderbevollmächtigten übertragen wissen wollten.
- 182) Foelz-Schroeter, S. 58, und die Klage Lehrs z.B. an die britische Militärregierung über den bayerischen Vorschlag eines Kompensationsgeschäftes vom Februar 1946.
- 183) Interzonekonferenz in Berlin am 13. und 14. Juni 1946 bei der Deutschen Zentralverwaltung für Handel und Versorgung der Sowjetzone. (GStAM: Länderrat 105). Dasselbe gilt für die Länderrat-Geschäfte mit der SBZ.
- 184) Siehe hierzu vor allem die Entschlüsse der Frankfurter Konferenz vom 26./27.2.1946 der Vertreter der Wirtschafts- und Landwirtschaftsverwaltungen der britischen und amerikanischen Besatzungszonen. Akten zur Vorgeschichte, S. 315, Anm. 14. Siehe auch Foelz-Schroeter, S. 57.
- 185) Foelz-Schroeter, S. 58. Auf der Konferenz vom 28.2./1.3.1946 zwischen Vertretern beider Zonen hatte Weisser noch auf den Beschluß von Frankfurt hingewiesen: „Wesentlich sei, daß die Zonen künstliche Gebilde seien und daher interzonale Kompensationen ausgeschlossen seien, ebenso wie wertgleicher Tausch.“ (Akten zur Vorgeschichte, S. 298). Bayerns Politik hatte den Zonenpartikularismus — ohne es zu wollen — unterstützt. Zu dieser Zeit noch — Frühjahr 1946 — dachte die bayerische Regierung noch keineswegs in zonalen Bahnen, dies brachten erst die Ereignisse der Bizonengründung mit sich.
- 186) Akten zur Vorgeschichte, S. 638ff. Deutsche Übersetzung der Rede Clays in: GStAM: MA 130 077.
- 187) In der Kontrollratssitzung vom 20. Juli stellte General McNarney den offiziellen Antrag an die übrigen Besatzungsmächte, ihre Zonen mit der amerikanischen zu verschmelzen. Erwartungsgemäß nahm nur England an. (In der Sitzung vom 30. Juli 1946). Siehe auch Akten zur Vorgeschichte, S. 638, Anm. 3.
- 188) Geilers Stellungnahme im Anschluß an die Clay-Rede, Akten zur Vorgeschichte, S. 640.
- 189) Übersetzung der Ansprache Drapers vom 12.8.1946 in: GStAM: 130 078. Siehe auch Protokoll der außerordentlichen Sitzung des Direktoriums vom 13.8.1946, GStAM: Länderrat 35.
- 190) Diskussion mit Draper im Anschluß an seine Rede. GStAM: MA 130 078, und außerordentliche Direktoriumssitzung vom 13.8.1946, GStAM: Länderrat 35.
- 191) Wenigstens war die bayerische Verfassungsgebende Landesversammlung bereits zusammengetreten (15. Juli 1946), so daß die Verfassung in absehbarer Zeit erwartet werden konnte und die Regierung Hoegner in der Zwischenzeit auf das gewählte Organ verweisen konnte, damit zusätzliche Rückendeckung erhielt. Auch der Fortgang der Verfassungsberatungen selbst stützte in seinen Debatten und Ergebnissen den außenpolitischen Kurs Hoegners, eine Tatsache, die nicht unterschätzt werden darf, denn die Landesversammlung war aus demokratischen Wahlen hervorgegangen, so daß Hoegner und seine Politik wenigstens inoffiziell Rückendeckung hatte,

was umso wichtiger war, als die CSU die Gemeindewahlen mit absoluter Mehrheit für sich entschieden hatte, die amerikanische Militärregierung dennoch den sozialdemokratischen Ministerpräsident Wilhelm Hoegner nicht demissionieren ließ. Dies nämlich wurde seitens der Parteipolitiker der britischen Zone zum Vorwurf gemacht. Bericht Rossmanns vom 27.8.1946: Verhandlungen mit Dr. Werckmeister am 26.8.1946 in Minden/Westfalen. In: IZG, ED 120/131.

- 192) Auf die Vorschläge des Ministerpräsidenten für Großhessen Prof. Dr. Geiler über die Einrichtung der Hauptzentralverwaltungen nach den Beschlüssen der Potsdamer Konferenz vom Februar 1946 ist keine bayerische Reaktion nachweisbar (BA Z1, Bl. 156ff.), obwohl der Vorschlag des hessischen Ministerpräsidenten sicher interessant war und auch später als Denkmodell gewisse Bedeutung erlangte.

- 193) Der Fall „bizonale Verwaltungen“ war für Bayern ebenso gelagert wie das Problem der Potsdamer Zentralverwaltungen. Zu diesen schrieb Kraus an Seelos am 14.2.1946 (GStAM: MA 130 008): „Der Herr Ministerpräsident, dem ich in dieser Angelegenheit Vortrag erstattet habe, ist der Auffassung, daß es sich hier um eine Frage von größter politischer Tragweite handelt, nämlich die zukünftige Gestaltung des Verhältnisses zwischen dem Reich und den Ländern. Insbesondere hängen auch die Machtbefugnisse der fünf Zentralregierungsabteilungen von der künftigen staatsrechtlichen Struktur Deutschlands ab. . .“ Der Zusammenhang zwischen Reichsaufbau und Bizonenorganisation wurde im Laufe des Herbstes 1946 sehr deutlich. In seiner Ansprache vor dem Länderrat sagte Clay (in der Sitzung vom 8.1.1946, (GStAM: Bev. St. 49), er halte „die politische Vereinigung noch nicht (sic) für angebracht.“ Alle relevanten politischen Kräfte der Bizone beschäftigten sich intensiv mit dem Reichsaufbau (z.B. auf der Bremer Interzonekonferenz am 4./5.10.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 878ff.). Ein Brief von OMGUS an die Direktoren der Länder-Militärregierungen und an das RGCO vom 21.10.1946 (Betreff: Zweizonenvereinigung und bestehende Länder- und Länderratsorganisationen, in Akten des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ordner: Bayern, Verschiedenes, Stuttgart, 1947) spricht von der Organisation der Bizone „bis zur Bildung einer Bundesregierung für Deutschland“.

- 194) Dies war den anderen Ländern bekannt (z.B. Rossmanns Rede auf der 5. Sitzung des Zonenbeirates am 10./11.7.1946, GStAM: Länderrat 171), obwohl Bayern diese These offiziell erst im Frühjahr 1947 in die bizonale Debatte einbrachte. (Interne Sitzung des Länderrats vom 11.2.1947, Ehard, in: GStAM: Länderrat 52. Dazu auch Denkschrift, Der bayerische Separatismus, o.N. (Seelos), o.J. (März 1947), GStAM: Länderrat 17, in der Seelos sehr unglücklich zum Vorwurf des Separatismus gegen Bayern Stellung nahm. Siehe oben, S. . .). Grundsätzlich zum Reich auch Hoegners Ministeranweisung vom 17.11.1945 (GStAM: MA 130 030, Betreff: Das Sekretariat des Rates der Ministerpräsidenten des amerikanischen Besatzungsgebietes in Stuttgart).

- 195) Z.B. Maier bei den Vertragsverhandlungen über die zonale Verkehrsverwaltung (Tagung des Länderrats vom 7.5.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 494): „Es sind Dinge, die dem Reich gehören. Da das Reich zur Zeit nicht mehr besteht, müssen wir einspringen, aber juristisch besteht das Reich noch. Die Reichsgewalt ruht, kann aber jederzeit wieder aufleben. . .“ Siehe auch Ansprache Maiers zur wirtschaftlichen und politischen Einheit Deutschlands auf der gemeinsamen Konferenz des Länderrats mit Mitgliedern des Zonenbeirates am 3.4.1946 in Stuttgart. (Akten zur Vorgeschichte, S. 429f.). In seiner Rede vor dem Zonenbeirat sprach Rossmann die grundsätzlichen Differenzen innerhalb des Länderrats an: Sitzung vom 10./11.7.1946, Anlage 45, S. 7/8 GStAM: Länderrat 171.

- 196) Deshalb hatte Maier bei den Organisationsdebatten keine Bedenken, dem Länderrat Anweisungsbefugnisse gegenüber den Ländern zuzubilligen.
- 197) „Großhessen schließlich ist nur die Zusammenfassung des Territoriums, das in der US-Zone außer Bayern und Württemberg/Baden übrig geblieben ist, entbehrt also jeder historischen Grundlage.“ (Der bayerische Separatismus, Denkschrift Seelos vom März 1947, GStAM: Länderrat 17).
- 198) Die Tatsache, das Württemberg/Baden, das auch nicht auf eine staatliche Tradition im Ausmaße Bayerns zurückgreifen konnte, dieser Qualifizierung entging, dürfte politische Ursachen gehabt haben. Der Aufbau der beschriebenen Kontinuitätstheorie scheint auch auf diesen Tatbestand zurückzuführen sein.
- 199) In der bayerischen Regierung war Hessen nicht besonders angeschrieben. Bayern warf der hessischen Regierung vor, daß alles, „was sie selbst wollten, als Forderung des Hauptquartiers in Frankfurt servierten“. So Pfeiffer im Ministerrat vom 10.12. 1945 (GStAM: Bev. St. 6). Man denke hierbei auch an die hessische Politik bei den Beratungen über den Sonderbevollmächtigten für Ernährung und Landwirtschaft.
- 200) Zu Rossmanns bizonalen politischen Vorstellungen siehe Chr. Weisz, Deutsche Überlegungen zur Bizone, Erich Rossmanns Reise in die britische Zone im August 1946: In: VZG 22 (1974) 104ff. Dazu auch Rossmanns Reisebericht an Hoegner vom 20.8.1946 (GStAM: Länderrat 170).
- 201) Dietrich, Auf dem Weg zum neuen Staat, S. 43. Der Brief Dietrichs an Schlange läßt erkennen, daß er auch im Augenblick seiner Berufung so dachte. (Dietrich an Schlange, 13.5.1946. BA-Z6/I, 72). Dazu auch die bayerischen Bedenken in dieser Richtung. Ministerrat vom 24.10.1945 (GStAM: Bev. St. 6), Pfeiffer: Wenn der Generalsekretär Kompetenzen erhalten, „so bilde dies beinahe unwillkürlich die Grundlage für eine neue Reichsinstanz innerhalb der amerikanischen Zone.“
- 202) So z.B. Seelos, 20.3.1947, in dem Memorandum, Soll der Friedensvertrag unterschrieben werden? (GStAM: Länderrat 17).
- 203) GStAM: MA 130 105.
Clay an den Präsidenten der Verfassungsgebenden Landesversammlung, Horlacher, vom 24.10.1946 anläßlich der Genehmigung der Bayerischen Verfassung.
- 204) Ebenda: „In gleicher Weise muß der Wille, einem zukünftigen deutschen Bundesstaat beizutreten, als eine Anweisung an die Vertreter Bayerns ausgelegt werden, die später an den Beratungen über die zukünftige deutsche Regierung teilnehmen werden, aber nicht als ein Recht, die Teilnahme an irgendeiner Form der deutschen Regierung zu verweigern, ganz gleich, ob sie als Zwischenlösung von den alliierten Behörden oder in Form einer beständigen Regierung vom deutschen Volk in seiner Gesamtheit errichtet wurde. . .“ Damit baute Clay zugleich auch allen Vorbehalten Bayerns gegen einen bizonalen Ausbau einen Riegel vor.
- 205) Pollock auf der Tagung des Länderrats vom 27.5.1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 506): „Einer der Grundgedanken bei der Schaffung des Länderrats sei gewesen, nicht einen Überstaat zu schaffen, sondern eine Organisation, die die Stellung der Länder stärke.“ In der Tendenz blieb dieses „Bündnis“ zwischen Bayern und der amerikanischen Besatzungsmacht auch erhalten, als wirtschaftspolitische Einsichten der Militärregierung öfters über das föderalistische Bekenntnis dominierten.

- 206) Die wirtschaftliche Seite isoliert betrachtet, störte es deshalb die bayerische Regierung nicht, daß ihre Verhandlungspartner in der britischen Besatzungszone zonale Organe, bzw. die Militärregierung selbst war. In dieser Betrachtungsweise traf sich Bayern auch mit der amerikanischen Militärregierung, die Wert auf die Feststellung legte, daß nur eine wirtschaftliche Vereinigung beider Zonen gemacht werden solle und um diese Sicht aufrecht zu erhalten, nahm sie sogar bewußt Einbußen an der Effektivität dieser Organisation in Kauf durch die räumliche Trennung der Verwaltungen und den Verzicht auf ein Koordinierungsorgan.
- 207) Lehr auf dem Treffen der Ministerpräsidenten der US-Zone mit Lehr und Kopf am 6.2.1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 276): „Es müsse auch uneingeschränkt zugegeben werden, daß die staatsrechtliche Organisation der in der britischen Zone ein gutes Stück voraus sei.“ Ebenda, S. 288: „Für die Verhältnisse in der britischen Zone ergibt sich in staatsrechtlicher Hinsicht der Wunsch, statt des Zonenbeirates aus der Konferenz der Regierungschefs einen Länderrat zu machen und das britisch besetzte Gebiet einheitlich zu gestalten.“ Und Lehr auf der Tagung des Länderrats mit Mitgliedern des Zonenbeirates in Stuttgart am 3.4.1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 423): „Wir müssen uns klar darüber sein, daß wir das Fundament schaffen, daß unsere Konstruktionen die tragenden Pfeiler des künftigen Aufbaus sein werden, und deswegen begrüßen wir ihren Länderrat, diese Zusammenfassung mit schon weitgehender Übertragung von Befugnissen und Aufgaben. Wir freuen uns an ihrer klar durchdachten Organisation und der Vielfalt ihrer Aufgabengebiete. Es ist unser Wunsch, daß etwas Ähnliches auch in Nordwest-Deutschland geschaffen werde.“ Siehe dazu auch Foelz-Schroeter, S. 48ff.
- 208) Lehr und Kopf an das RGCO am 6.2.1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 285): „Der Verlauf dieser ersten zwanglosen informatorischen Aussprache hat die Überzeugung verstärkt, daß es notwendig ist, Gebiete, die wirtschaftlich, geographisch, verkehrsmäßig und stammesmäßig zueinandergehören, in allen 4 Zonen zu lebensfähigen Ländern im Rahmen des Reiches zusammenzufassen.“ Tagung des Länderrates der US-Zone mit Mitgliedern des Zonenbeirates am 3.4.1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 424f.), „Solche größeren Ländergruppen. . . sind die eigentlichen Tragpfeiler künftiger einheitlicher deutscher Entwicklung.“ (Lehr, S. 424). „Ich glaube, daß eine Zusammenfassung (wie in Süddeutschland) in drei große Regierungsgebiete für uns sehr wünschenswert wäre. . .“ (Lehr, S. 425). Auch Weisser trug sich damals noch mit ähnlichen Gedanken (Gemeinsame Konferenz am 28.2./1.3.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 293) „Er trete für mittelgroße Länder ein und schlage vor, Reichs- und Verwaltungsreform zugleich unter Zerschlagung Preußens durchzuführen.“
- 209) Konferenz mit Lehr und Kopf am 6.2.1946. Akten zur Vorgeschichte, S. 275f.
- 210) Ebenda, S. 277.
- 211) „Für das harmonische Zusammenarbeiten zwischen Nord und Süd ist Voraussetzung, daß sich die staatsrechtlichen Konstruktionen im wesentlichen ähneln.“ Lehr am 3.4.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 423. Weisser schlug demgegenüber eine Zusammenarbeit der Länder über die „Form eines Generalsekretariats“ vor. (28.2./1.3.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 293).
- 212) Siehe Foelz-Schroeter, S. 51.

- 213) Schumacher hatte sicher auch eine Stärkung des Flügels der bayerischen SPD im Auge, die sich als Opposition gegen die gouvernementale Politik Hoegners formierte.
- 214) In Bayern war die Auseinandersetzung innerhalb der CSU zwischen den Gouvernementsalen und dem Müller-Flügel noch nicht abgeschlossen, so daß Adenauer noch immer mit einem Sieg seines Parteigängers Müllers rechnen konnte.
- 215) D. Schuster, Die deutschen Gewerkschaften seit 1945. (1973), S. 12. Auch den Gewerkschaften erwuchsen Schwierigkeiten aus Bayern, wo der Bayerische Gewerkschaftsbund mit dem von den Gouvernementsalen beherrschten Bayerischen Bauernverband liebäugelten. Die Amerikaner leisteten solchen Bestrebungen Vorschub, als sie die Gewerkschaftslizenzierungen zunächst auf Länderebene erlaubten.
- 216) Foelz-Schroeter, S. 51f.
- 217) Z.B. Kopf auf dem Treffen mit dem Ministerpräsident der US-Zone vom 6.2.1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 278): „Die beabsichtigte Bildung des beratenden Zonenrats in Hamburg halte er für verfehlt.“
- 218) Die britische Militärregierung ließ keinen Zweifel daran, daß sie sich von amerikanischer Seite in ihre Zone und in ihren zonalen Verwaltungsaufbau nicht drein reden lassen wollten. Siehe gemeinsame Konferenz vom 28.2./1.3.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 296 und Anm. 26.
- 219) Siehe auch Sitzung des Länderrats vom 28.10.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 990. Dawson, der Leiter des RGCO riet zu einer parl. Vertretung beim Länderrat. „Der Frage komme eine besondere Bedeutung zu, weil das, was hier geschehe, wahrscheinlich Vorbild sein werde für eine Regelung in der brit. Zone.“
- 220) Siehe zu diesem Problemkreis Foelz-Schroeter, S. 66ff.
- 221) Siehe dazu Haertel, Länderrat, Vorwort Walter Strauß, S. XIV.
- 222) 5. interne Sitzung des Direktoriums des Länderrates vom 19.12.1946 GStAM: MA 130 048.
 „Soweit legislative Aufgaben an den Länderrat herantreten, ergeben sich für die Mitwirkung der Volksvertretungen folgende Möglichkeiten:
 1. Lösungsversuch: Parlamentarier nehmen nur an den Beratungen der Ausschüsse des Länderrats teil.
 2. Lösungsversuch: Mitglieder der Volksvertretungen werden in das Direktorium eingebaut.
 3. Lösungsversuch: Neben dem Direktorium wird ein Ausschuß, bestehend aus Mitgliedern der drei Volksvertretungen, gebildet.
 4. Lösungsversuch: Länderratsparlament.“
- 223) Lösungsversuch 3.
 Auf der erwähnten Direktoriumssitzung votierten für diese Lösungsmöglichkeiten die Vertreter Bayerns und Hessens, unterstützt von Generalsekretär Rossmann, während die württembergischen Direktoriumsmitglieder einer Lösung den Vorzug geben wollten, die das Direktorium um die Landtag-Mitglieder erweitert hätte. (Ebenda, Stellungnahme zu den vier Lösungsversuchen.). Parlamentarisierung nach württembergischer Absicht hätte den Länderrat aufgewertet über den Charakter

eines Koordinierungsgremiums hinaus in Richtung auf eine zonale Vorform einer Reichsregierung, ähnlich dem Vorschlag eines Zonenparlaments, der aus eben diesen Gründen abgelehnt wurde (ebenda). Allen Beteiligten war nämlich gemeinsam die Meinung, daß ein Parlamentarischer Beirat nur informatorischen Zwecken und nur einer Vereinfachung der Zusammenarbeit mit den einzelnen Landtagen dienen sollte.

- 224) Sitzung des Länderrats vom 4.2.1947, GStAM: Länderrat 52.
Siehe auch: Kurzer Bericht in der internen Sitzung des Länderrats in Stuttgart vom 22.1.1947, o.N., o.J. (GStAM: MA 130 066).
- 225) Vormerkung Elmenaus vom 5.2.1947, Betreff: Parlamentarischer Rat beim Länderrat (GStAM: MA 130 270): „Bei einem Bevölkerungsverhältnis von 52:23:21:4 (= Bayern: Württemberg: Hessen: Bremen) hatte Bayern ursprünglich ein Stimmverhältnis von 14:7:7:1 angestrebt. Dieses Zahlenverhältnis ließ sich nicht aufrecht erhalten, vielmehr konnte Präsident Dr. Horlacher nur unter Schwierigkeiten ein Zahlenverhältnis von 13:8:8:2 durchsetzen.“
Siehe auch Sitzung des Länderrates vom 4.2.1947 (GStAM: Länderrat 52).
- 226) Vormerkung Elmenau vom 5.2.1947, Betreff: Parlamentarischer Rat beim Länderrat. (GStAM: MA 130 270).
- 227) Ebenda. Siehe hierzu auch Sitzung des Länderrats vom 26.9.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 875f. (Bildung von Beiräten f.d. Länderrat und bei den bizonalen Ausschüssen).
- 228) Dies stand auf der Tagung des Länderrats vom 4.2.1947 bereits fest. Siehe Vormerkung Elmenau vom 5.2.1947 (GStAM: MA 130 270) und: Kurzer Bericht über die Verhandlungen in der internen Sitzung des Länderrats vom 22.1.1947 (GStAM: MA 130 066).
- 229) 5. interne Sitzung des Direktoriums des Länderrats am 19.12.1946, GStAM: MA 130 048.
- 230) Vormerkung Elmenaus vom 5.2.1947. Betreff: Parlamentarischer Rat beim Länderrat. GStAM: MA 130 270.
- 231) Die Argumentationsweise zwischen Bayern und den anderen Ländern der US-Zone hatte sich in dieser Debatte geradezu umgekehrt, und Ehard konnte so nachträglich eine Bestätigung erhalten, daß in der praktischen Politik Württemberg/Baden und Hessen die Position Bayerns der Bizone gegenüber teilten.
- 232) Siehe auch A. Kohn-Brandenburg, Das System der Provisorien. In: EA 1947, S. 616ff.
Zur „Parlamentarisierung“ auch Foelz-Schroeter, S. 71ff., die auf die Opposition der Volksvertretungen von Württemberg/Baden und Hessen gegen die undemokratischen Praktiken der Ministerpräsidenten im Länderrat hinweist. Es gibt keine Belege dafür, daß sich in Bayern eine ähnliche Opposition zusammenfand. Auf Grund der innenpolitischen Verhältnisse erscheint dies eher als unwahrscheinlich, zumal Landtags-Präsident Horlacher einer der politisch gewichtigsten Träger der gouvernementalen „Großen Koalition“ war. So gesehen erscheint Ehards Argumentation eher auf ein Mißverständnis in der jungen Regierungskoalition zurückzuführen zu sein.

- 233) Der Begriff „Außenpolitik“, der im folgenden in anderem Zusammenhang auftaucht, trägt hier eher zur Verwirrung bei. Die erste Phase der Bizone ist eine Zeit der Umwälzung der Begriffe. Außenpolitik Bayerns wurde von den bayerischen Gouvernements ursprünglich und eigentlich verstanden als jede Form von Außenbeziehung Bayerns zu nichtbayerischen Organisationen, zu Ländern und zur amerikanischen Militärregierung. Tendentiell bleibt diese Definition erhalten. In der Auseinandersetzung um den Staatsaufbau mit der britischen Zone im bizonalen Rahmen gewann der Länderrat der US-Zone allerdings eine andere Bedeutung für Bayern. Politik in der Bizone wurde mehr und mehr zur Innenpolitik, in einem unmerklichen Übergang, der innerbayerisch gewisse Probleme schuf. Politik als Außenbeziehung wurde zunächst auf zwei qualitativ verschiedenen Ebenen geführt, wobei die politischen Realitäten, geschaffen durch die Anordnungen der Militärregierung, die Akzente so verschob, daß die bayerische Länderrat-Politik praktisch als Innenpolitik verstanden wurde. In mancher Beziehung kann ein Vergleich zur Europäischen Gemeinschaft zum Verständnis nützlich sein.
- 234) Übersetzung dieser Rede in: BA-Z1, 15, Bl. 71ff.
- 235) Z.B. Bericht des Staatssekretärs Dr. Brill über die staatsrechtliche Lage nach der Rede von Lt. General Lucius D. Clay vom 8. Januar 1947 in der gemeinsamen Sitzung des hessischen Kabinetts mit den Fraktionsvorständen des hessischen Landtages vom 20.1.1947. (BA-Z1, 15, Bl. 60ff.). Seelos an die Landesdienststelle des Länderrats vom 14.1.1947. Betreff: Rede von General Clay am 8.1.1947. (GStAM: MA 130 086 und Länderrat 17). Die staatsrechtliche Lage Bayerns nach der Stuttgarter Rede des General Clay vom 8.1.1947. (o.N. (Hoegner), o.J., IZG, ED 120/136). Siehe auch betreffenden Passus in: Die Politik der amerikanischen Besatzungsmacht, die Tätigkeit des Länderrats und der bizonalen Verwaltungen. (Rede des Generalsekretärs des Länderrats, Rossmann, gehalten auf einer Zusammenkunft der Landesvorstände der SPD von Bayern, Hessen und Württemberg/Baden, sowie Vertreter der einzelnen Landtags-Fraktionen der SPD am 2.2.1947 in Stuttgart, Villa Reitzenstein). BA-Z1, 15, Bl. 39ff, hier: Bl. 43f.
- 236) Siehe auch Brief des RGO (Wimming) an Rossmann vom 14.3.1947 Betreff: Länderrat-Gesetzgebung. BA-Z1, 15, Bl. 4f. und Protokoll des Amtes der Militärregierung für Deutschland (US), Dienststelle des stv. M'Gouv.: Konferenz zwischen Lt. Gen. Lucius D. Clay und den Ministerpräsidenten am 23. Februar 1947 (BA-Z1, 15, Bl. 16ff.). „Die Befugnis... nicht zustimmt.“
- 237) Siehe auch interne Direktoriumssitzung vom 20.2.1947, GStAM: MA 130 049, S. 4: „Major Mahder ist der Auffassung, die Quelle jeder Legislative sei bei den Ländern. Die Länder müßten von sich aus Zuständigkeiten abgeben. Es sei notwendig, verschiedene Fälle zonal zu regeln. Die amerikanische Militärregierung erwarte, daß die Deutschen von sich selbst aus Vorschläge machen, welche Dinge zentral behandelt werden sollen und welche nicht. Geschehe das nicht, so ist mit einer Anweisung der Militärregierung zu rechnen. Aber es sei doch besser, wenn den Deutschen selber die Möglichkeit gegeben werde, sich dazu zu äußern, welche Fragen sie zentral behandelt haben wollen und welche in der Zuständigkeit der Länder bleiben sollen. Nur die Deutschen seien in der Lage, hier eine richtige Entscheidung zu treffen, da sie mit den Verhältnissen viel besser vertraut seien als die Amerikaner.“
- 238) Kurzer Bericht über die Verhandlungen in der internen Sitzung des Länderrates vom 22.1.1947, S. 2.

- 239) BLT, 8. Sitzung vom 20.2.1947, Stenogr. Bericht, Bd. 1, S. 163, Horlacher: „Bei den Beratungen des Ältestenrates hat es sich dann auch als zweckmäßig erwiesen, zur Erreichung einer festen Fundierung in den Parlamenten der einzelnen Länder beim Bayerischen Landtag selbst einen 21-gliedrigen Ausschuß für die Fragen des Länderrats zu bilden. Wir sind gleich einen Schritt weitergegangen und haben in Aussicht genommen, daß sich dieser Ausschuß in Zukunft auch mit den bizonalen und mehrzonalen Fragen befassen soll. Die bayerische Staatsregierung, insbesondere auch der bayerische Ministerpräsident, haben dann ein Organ, das sie ständig auf dem laufenden halten kann. Dieser Angelegenheit kommt eine große Bedeutung bei, weil es sich hier um den konstruktiven Aufbau der deutschen Verhältnisse in der Zukunft handeln wird.“
Der Ausschuß ist insgesamt neunmal zusammengetreten, seine Akten sind dem Landtagsarchiv verloren gegangen, bzw. nicht mehr auffindbar. Die wenigen Sitzungen dieses außenpolitischen Ausschusses zeigen, daß er keine nennenswerte Bedeutung erhielt innerhalb der Struktur der gouvernementalen Regierung Ehard.
- 240) In der Konferenz vom 23.2.1947 zwischen Clay und den Ministerpräsident (BA-Z1, 15, Bl. 16ff) baute Clay den Ministerpräsident goldene Brücken, als er erklärte: „Zu Ihrer Deckung bieten wir Ihnen oder dem Länderrat selbst dann einen Ausweg an, wenn sie glauben, daß ein Gesetz so unbeliebt sein wird, daß sie dafür die Verantwortung nicht übernehmen wollen und wir uns trotzdem entschließen, dasselbe durchzuführen, so würden wir es als eine VO der Militärregierung herausgeben. Aber Sie werden immer die Wahl haben.“ (Protokoll, S. 7).
Grundsätzlich war in Bayern die Frage ja bereits durch die Übergangsbestimmungen der Bayerischen Verfassung gelöst (Art. 186, 2,3), wonach auch die Berechtigung des Ministerpräsidenten, ohne das Parlament zu entscheiden, gedeckt wurde. Diese juristisch saubere Lösung aber konnte politisch nicht befriedigen. Siehe auch Tag des Länderrates vom 3.12.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 1095.
- 241) Die staatsrechtliche Lage Bayerns nach der Stuttgarter Rede des General Clay vom 8.1.1947. In: IZG, ED 120/136.
- 242) GStAM: Länderrat 28. Seelos an das Amt des Ministerpräsidenten, Betreff: Zonengesetzgebung. (25.3.1947): „Würden die Landtage diesem Erfordernis nicht gerecht werden, würden sie sich bald zwangsläufig bei allen Gesetzen, die zonengleich behandelt werden müssen, ausschalten. Dies bedeutet eine große Gefahr für die Rechte der Länder, da dann wie in der englischen Zone die Zonenzuständigkeit an Stelle der fehlenden Reichszuständigkeit gesetzt wird und die Kompetenzregelung eines künftigen Bundesstaates präjudiziert wird. Diese materielle Einschränkung des Gesetzgebungsgerechts des Landtags bleibt nur solange bestehen, als die Zoneneinteilung gilt und solange die Besatzungsmacht noch in dieser Weise in die Zuständigkeiten der Landtage und der Länder eingreift.“
- 243) Hierbei gab es in Bayern zur Zeit der gouvernementalen „Großen Koalition“ keine großen Schwierigkeiten, weshalb man es auch unterlassen konnte, dies mit Vorschriften zu regeln.
- 244) Seelos an die Landesdienststelle des Länderrats vom 14.1.1947. Betreff: Rede von General Clay am 8.1.1947. GStAM: MA 130 086, S. 3: „Es wird Aufgabe der bayerischen Vertreter sein, die süddeutschen Länder nicht auf die geringen Zuständigkeiten der englischen Zone zurückdrängen zu lassen und dadurch die künftigen Zuständigkeiten in der deutschen Verfassung zu präjudizieren.“

Hoegner in: Die staatsrechtliche Lage Bayerns nach der Stuttgarter Rede des General Clay vom 8.1.1947 (IZG: ED 120/136), S. 3: „Solange ein gesamtdeutsches Parlament mit Gesetzgebungsrecht nicht besteht, gilt für alle deutschen Gesetze die Bestimmung der Bayerischen Verfassung, Art. 72: „Die Gesetze werden vom Landtag oder vom Volk beschlossen.“ Das Recht der Gesetzgebung kann vom Landtag nicht übertragen werden (Art. 70, Abs. 3). Nach der Bayerischen Verfassung ist also der Ministerpräsident nicht in der Lage, von sich aus irgendwelche Gesetze zu erlassen.“

- 245) Was die Kritikfähigkeit der Abgeordneten am autoritären Führungsstil des Ministerpräsidenten stark einschränkte.

- 246) Denkschrift Seelos an Hoegner vom 14.12.1946: Koordinierung der bizonalen Stellen. GStAM: Länderrat 187.

- 247) Ebenda, Walter Strauß schlug ebenfalls eine landesinterne Koodinierung vor. Interne Direktoriumssitzung vom 12.12.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 1119, ebenso der württembergische Vertreter Wittwer, S. 1121.
 Das Direktorium erklärte dazu übereinstimmend: „Die Fühlungnahme der Länder mit den bizonalen Einrichtungen ließe sich etwa in der Weise denken, daß in jedem Lande eine erweiterte Landesdienststelle das Auffangorgan dessen ist, was von den bizonalen Verwaltungsräten und ZÄ an die Länder herangetragen wird. Aufgabe der Landesdienststellen wäre es dann, laufend die Ministerpräsidenten zu unterrichten und das anfallende Material mit den zuständigen Ministerien abzustimmen. Andererseits sollten die Landesdienststellen in bestimmten Zeitabschnitten unter sich in Fühlung treten, um die Linie mindestens innerhalb der Länder der amerikanischen Zone festlegen zu können.“ (Ebenda.)

- 248) Die Akten der Bayerischen Staatskanzlei verzeichnen zumindest nichts über den Durchlauf von Schriftgut der Ministerien über ein erwartbares Maß hinaus.

- 249) Zu erwähnen ist hier auch die Kontinuität in der Leitung der Staatskanzlei. Ministerpräsident Hoegner berief Pfeiffer und dieser blieb Chef der Staatskanzlei bis zum 18. Dezember 1950, unterbrochen nur von dem Gastspiel Dr. Hans Kraus, als Pfeiffer (vom 3.7.–21.12.1946) das in die Schußlinie der Amerikaner geratene, schwierige Entnazifizierungsministerium übernahm. Die Kontinuität der Leitung dieser eminent wichtigen Schaltstelle wirkte sich auf die gouvernementale Politik positiv aus.

- 250) Der Grund dafür, daß der Vorschlag Seelos' nicht durchgeführt wurde, dürfte in der Tatsache liegen, daß in der gouvernementalen Regierung die Minister nicht gleichgewichtig waren, sozusagen ein innerster Zirkel existierte in dem durch persönliche Absprache die Politik gelenkt wurde. Dieser Zirkel ist nicht mit Kabinettsmitgliedern identisch, ihm gehörten auch an der Landtagspräsident Dr. Horlacher und der Generalsekretär des Bayerischen Bauernverbandes, Dr. Schlögl. *W.*

- 251) Den Willen zur staatsrechtlichen Angleichung, der z.B. auf der gemeinsamen Konferenz zwischen der amerikanischen und britischen Zone am 28.2./1.3.1946 zum Ausdruck kam, und in einer Option von Kopf und Lehr für den süddeutschen Länderrat sichtbar wurde, unterband der britische Col. Brazier mit dem Hinweis: „Die Engländer und Amerikaner seien die besten Freunde der Welt, und daher mische sich keiner in die Geschäfte des anderen ein. Die britische Militärregierung nehme

gern Ratschläge der Amerikaner entgegen, behalte sich indessen ihre vollkommen freie Entscheidung vor." (Akten zur Vorgeschichte, S. 296. Siehe auch S. 295, Anm. 24).

- 252) Die Verwischung der Differenzen ist gut zu erkennen bei den Regierungsbeschlüssen der drei Länder der US-Zone zum bizonalen Aufbau (Seelos an Amt/Ministerpräsident vom 17.8.1946, streng vertraulich. Beschlußprotokoll des hessischen Kabinetts vom 14.8.1946. Zweizoneneinrichtung. (GStAM: MA 130 436). Beschluß des württemberg/badischen Ministerrats vom 14. August 1946: Richtlinien für die württemberg/badischen Vertreter bei der Organisation bi-zonaler Einrichtungen. (GStAM: MA 130 436). Seelos an das Länderrats-Sekretariat vom 22.8.1946: Einstimmiger Beschluß des bayerischen Ministerrats zu bizonalen Verhandlungen über wirtschaftlichen Zusammenschluß. (GStAM: Länderrat 180) die zur „Grundsätzliche(n) EntschlieÙung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone“ vom 21.8.1946 (BA-Z1, 15, Bl. 175ff. Siehe auch Außerordentliche Tagung des Länderrats vom 21.8.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 724ff.) führte. Hoegner hatte für die EntschlieÙung das Einstimmigkeitsprinzip auch für die Bizone durchgesetzt: „Eines der wichtigsten Prinzipien ist die Einstimmigkeit. . . Das ist gerade für Bayern außerordentlich wichtig, geradezu eine Lebensfrage. . . Wir können von diesem Standpunkt nicht abgehen. Man kann uns diktieren, uns zwingen, aber freiwillig werden wir vom Standpunkt der Einstimmigkeit nicht abgehen.“ (Außerordentliche Sitzung des Länderrates vom 21.8.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 707f.) Dies war gegen die Meinung Geilers und Maiers geschehen, die in bestimmten Formen von Mehrheitsentscheidungen kein Unglück gesehen hätten. In der EntschlieÙung kam ein Kompromiß zustande, der Hoegner stark entgegenkam, die Optionen seiner Kollegen jedoch letztlich offen lieÙen und nichts festschrieben: „Was die Methode der Zusammenarbeit in den gemeinsamen Einrichtungen anlangt, so würde sich im gegenwärtigen Augenblick bei den Abstimmungen von Vertretern verschiedener Länder die Beibehaltung des Grundsatzes der Einstimmigkeit empfehlen. Er hat sich beim Länderrat in Stuttgart bewährt. Das Verständnis für die gemeinsamen Notwendigkeiten war hier immer stärker als die Rücksicht auf Eigeninteressen. Freiwillige Opfer werden leichter als erzwungene ertragen.“ Hoegner hatte sein Einschwenken signalisiert, gab aber seine Bedenken zu Protokoll: „Ich möchte doch darauf aufmerksam machen, daÙ jeder von uns einem künftigen gewählten Landtag verantwortlich ist. Die Preisgabe eines von der Militärregierung zugestandenen Rechts ist immer unangenehm. Ich kann auf das Einstimmigkeitsprinzip nicht ohne weiteres verzichten. Wenn das später der Landtag tut, ist man entlastet, aber jetzt in einer Stellung, wie wir sind, wiegt ein solcher Verzicht sehr schwer.“ (Akten zur Vorgeschichte, S. 730, Sitz d. Länderrats v. 21.8.1946) Hoegner hat den Verzicht auf das Einstimmigkeitsprinzip als Bruch der Eigenstaatsideologie empfunden (Siehe auch Akten zur Vorgeschichte, S. 729.).
- 253) Der Parlamentarische Rat des Länderrates bot ein Bild auch dieser zwiespaltigen Haltung. Ein parlamentarisches Forum des Länderrats auf der einen Seite, Abstimmung nicht nach Parteientscheidungen, sondern nach Landeszugehörigkeit auf der anderen.
- 254) Bayern mußte auch die energisch vertretene Meinung von den einstimmigen Entscheidungen aufgeben. Robertson, der Militärgouverneur der britischen Zone, lehnte das Einstimmigkeitsprinzip ab. Clay einigte sich mit Robertson auf die Abgabe von Minderheitsvoten, die dann die Fragestellung an die Militärregierungen überweisen würden. (Sitzung des Länderrats vom 27.8.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 731.

Siehe auch Pünder, *Bizonales Interregnum*, S. 69). Die Frage der Art von Mehrheitsbeschlüssen hängt eng mit der Stimmverteilung in den bizonalen Gremien zusammen. Die Vertreter der britischen Zone verlangten ein Stimmverhältnis von 4:3 zugunsten ihrer Zone, wobei sie mit ihrer stärkeren Bevölkerung argumentierten. In diesem Falle hätten die Vertreter der US-Zone auf qualifizierten Mehrheitsentscheidungen bestehen müssen. (Siehe Sitzung des Länderrats vom 21.8.1946 zu den Beratungen für die gemeinsame Ernährungsverwaltung, Akten zur Vorgeschichte, S. 703f.).

- 255) So konnten die Ministerpräsidenten ein Stimmverhältnis von 3:3 in den Verwaltungsräten erreichen, obwohl in der Länderrat-Sitzung vom 21.8.1946 zum Ausdruck kam, daß das von der Seite der britischen Besatzungszone vorgeschlagene Verhältnis von 4:3 auch für eine zukünftige Länderbildung in der britischen Zone und die darauffolgende staatsrechtliche Angleichung von Vorteil sein würde, was sich hinterher als irrig herausstellte. (Akten zur Vorgeschichte, S. 701 und S. 712ff.). Die Ministerpräsidenten machten allerdings Vorbehalte, als sie betonten, daß die Lage sich änderte, falls die Länderbildung in der britischen Besatzungszone abgeschlossen sei. (Akten zur Vorgeschichte, S. 713.).
- 256) Hoegner an Nawiasky vom 24.6.1946: „Stuttgart entwickelt sich allmählich zur Hauptstadt eines süddeutschen Bundesstaates.“ (IZG, ED 120/58). Diese Feststellung, zur Zeit ihrer Niederlegung noch mit negativem Beigeschmack von Hoegner, gewann jetzt für den Regierungschef zunehmend positive Bedeutung.
- 257) Grundsätzliche Entschließung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone vom 21.8.1946. (Akten zur Vorgeschichte, S. 726): „Die Organisation muß vielmehr so getroffen werden, daß die Geschäftsführung der Zentralstellen einem Rat der Ressort-Minister der beiden Zonen untersteht, wobei diese Ressort-Minister ihren Ministerpräsidenten und damit auch den Länderkabinetten und letzten Endes auch den Länderparlamenten gegenüber verantwortlich sind.“
- 258) „Es herrscht Einigkeit darüber, daß bei Gesetzen und Rechtsverordnungen nach dem Länderrat-Statut zu verfahren ist.“ (Außerordentliche Sitzung des Länderrats vom 27.8.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 741.). Die Amerikaner waren einverstanden, doch wurde von einer schriftlichen Fixierung Abstand genommen, da die Briten Einwände geltend machten, wobei allerdings die Tatsache als solche in der amerikanischen Zone unberührt blieb. (Sitzung des Länderrats vom 28.10.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 992f. und Anm. 10.).

- 259) Erst als die Länderbildungen in der britischen Zone vollendet waren, traten an ihre Stelle (etwa März 1947) die Länderminister. Die Minister der britischen Zone traten in den bizonalen Verwaltungen aber nur als Beauftragte der britischen Militärregierung auf, weshalb sich nichts änderte. (Siehe dazu: Vormerkung vom 19.2.1947, o.N., Betreff: Ministerpräsidententagung in Wiesbaden am 17.2.1947, GStAM: Ma 130 019). Zusätzlich wurden die Verwaltungsräte um zwei Plätze erweitert für Hamburg und Bremen. Bremen wurde nun offiziell als Land der amerikanischen Zone angegliedert. (Siehe dazu: Pünder, Bizionales Interregnum, S. 68 ff.).
- 260) Kennzeichnend für die verschiedenen Grundlagen ist die Tatsache, daß die fünf vorläufigen Verwaltungsabkommen in der amerikanischen Zone von den Ministerpräsidenten im Länderrat verabschiedet wurden, während in der britischen Zone eine Ratifizierung durch deutsche Stellen nicht stattfand. Der Zonenbeirat wurde von der britischen Militärregierung lediglich unterrichtet. Vgl. auch Pünder, Interregnum, S. 67.
- 261) Auszug aus der Niederschrift über die zweite Zusammenkunft der Vorsitzenden der Zweizonen-Verwaltungsräte in Frankfurt am Main am 25.11.1946 (GStAM: MA 130 105): „Die Rechtsetzung durch die Zweizonen-Verwaltungsräte soll erfolgen in Form von Rechtsverordnungen. Der Ausdruck Gesetz soll nicht verwandt werden. Bei solchen Verordnungen, die den Rang von Gesetzen haben, ist aufzunehmen, daß die Verordnungen Gesetzeskraft haben.“
- 262) Vgl. Hinweis Hoegners in seinem Brief an die Justizministerkollegen der US-Zone (im Kabinett Ehard I wurde Hoegner stellvertretender Ministerpräsident und übernahm das Justizministerium) vom 4.1.1947. Betreff: Gesetzgebungsrecht der bizonalen Stellen. GStAM: LR 57 und IZG, ED 120/133.
- 263) Brief Hoegners an die Justizminister von Hessen und Württemberg/Baden vom 4.1.1947. Betreff: Gesetzgebungsrecht der bizonalen Stellen (GStAM: LR 57 und IZG, ED 120/133).
- 264) „Aus den einschlägigen, im wesentlichen gleichlautenden Bestimmungen der vorläufigen Abkommen über die Bildung der bizonalen Verwaltungen . . . läßt sich eine Rechtsetzungsbefugnis dieser Stellen weder in Form einer Ermächtigung zum Erlaß von Gesetzen noch zum Erlaß von Rechtsverordnungen entnehmen.“ (Ebenda.)
- 265) „... so ist doch andererseits zuzugeben, daß, soweit ein rechtsverbindlicher, d.h. einstimmiger Beschluß des zuständigen bizonalen Organs vorliegt, der den Erlaß von Rechtsvorschriften durch die Länder zum Gegenstand hat, diese auf Grund des zwischen ihnen bestehenden Abkommens zur Setzung der betreffenden Rechtsnormen verpflichtet sind. Diese Verpflichtung trifft die an der Gesetzgebung beteiligten Staatsorgane der Länder einschließlich der Parlamente.“ (Ebenda.)
- 266) Rossmann an die Ministerpräsidenten vom 21.1.1947. Betreff: Gesetzgebungsrecht der bizonalen Räte und Ämter. Entschließung der Justizministerkonferenz vom 10.1.1947 (GStAM: LR 57): „Die interzonalen Ämter sind also weder formal noch materiell zu einer Rechtsetzung durch Erlaß eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung, die unmittelbar den Einzelnen berührt, zuständig, weshalb auch davon abgesehen wurde, die Abkommen in Gesetzesform zu treffen und, wie es sonst unerläßlich gewesen wäre, selbst als Gesetze zu verkünden.“

- 267) Ebenda: „Die durch die vorläufigen Abkommen geschaffenen interzonalen Verwaltungsstellen entsprechen nicht den Anforderungen, die von den Verfassungen . . . für die Übertragung einer die Gesetzgebung beeinflussenden Zuständigkeit aufgestellt sind.“
- 268) „Ein Ausweg, der jene völlige Umkehrung aller demokratischen Grundsätze vermeidet, läßt sich nur dadurch finden, daß die dem zuständigen bizonalen Rat angehörigen Fachminister gehalten werden nach Paraphierung eines in diesem Rat ausgearbeiteten Gesetzentwurfs die Genehmigung ihrer Volksvertretungen für ihre endgültige Zustimmung zu dem Entwurf einzuholen, der dann nach dem Beschlusse des bizonalen Rats durch das Länderparlament formell zum Gesetz zu erheben ist – oder aber daß sie ihre Zustimmung zu dem Beschluß des bizonalen Rates unter dem Vorbehalt der Genehmigung seitens ihrer Volksvertretungen erteilen.“ (Hoegner an die Justizminister von Hessen und Württemberg/Baden vom 4.1.1947. Betreff: Gesetzgebungsrecht der bizonalen Stellen. GStAM: LR 57 und IZG, ED 120/133.
- 269) Ebenda. Siehe auch Rossmann an die Ministerpräsidenten vom 21.1.1947. Betreff: Gesetzgebungsrecht der bizonalen Räte und Ämter. Entschließung der Justizministerkonferenz vom 10.1.1947 (GStAM: LR 57): „Diese Entwicklung begründet daher die Notwendigkeit, die in den vorläufigen Abkommen getroffenen Regelungen alsbald zu überprüfen und dem veränderten Zustande anzupassen.“
- 270) Vgl. Pünder, *Interregnum*, S. 69.
Wie von Hoegner vorausgesehen, wurde das Verfahren einer bizonalen Gesetzgebung so kompliziert, daß die Bizone in ihrer ersten Phase praktisch paralysiert wurde und ihrer Aufgabe in keiner Weise mehr gewachsen war. Vgl. Pünder, *Interregnum*, S. 83 ff.
- 271) Bezeichnend dafür ist, daß – nach Pünder – auch nur die Abkommen über diese beiden Verwaltungen in einem der amtlichen Verkündigungsorgane veröffentlicht wurden. Pünder, *Interregnum*, S. 68. Siehe auch Auszug aus der Niederschrift über die 2. Zusammenkunft der Vorsitzenden der Zweizonen-Verwaltungsräte in Frankfurt am Main am 25.11.1946 (GStAM: MA 130 105). Brief VAW an Ministerialrat Roemer, Bayerisches Justizministerium, vom 11.1.1947. Betreff: Interzonaler Wirtschaftsrechtsausschuß. (IZG, ED 120/133)
- 272) „Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß eine moderne Verwaltung nicht ohne die laufende Herausgabe allgemeinverbindlicher Bestimmungen, also materialrechtlicher Gesetze auskommen kann. Im gegenwärtigen Zeitpunkt gilt dies umso mehr, als das überkommene Recht in vielen Punkten einer Anpassung an die neuen Verhältnisse bedarf und beim Unterbleiben einer solchen Anpassung in seiner Anwendbarkeit überhaupt in Frage gestellt ist.“ (Brief des VAW an Ministerialrat Roemer, Bayer. Justizministerium, vom 11.1.1947. Betreff: Interzonaler Wirtschaftsrechtsausschuß. In: IZG, ED 120/133).
- 273) Zorn an Ehard, 24.3.1947. Betreff: Sitzung des Verwaltungsrates für Wirtschaft in Minden am 20./21.3.1947. GStAM: MA 130 497.
- 274) In der Vormerkung vom 19.2.1947 (o.N.), Betreff: Ministerpräsidententagung in Wiesbaden am 17.2.1947, wird darauf hingewiesen, daß der stellvertretende Ministerpräsident von Nordrhein/Westfalen seine Kollegen aus der britischen Zone kontrollierte: „Es ist hier zu erwähnen, daß der stellvertretende Ministerpräsident Men-

zel, Nordrhein/Westfalen, welcher zwischen dem Ministerpräsidenten Kopf und Amelunxen sitzt, während der ganzen Verhandlung auf die beiden letztgenannten Herren heftig eingewirkt hat und sie ständig unter einer unmittelbaren, nahezu körperlichen Kontrolle hielt." (GStAM: MA 130 019). Damit sollte angedeutet werden, daß Kopf und Amelunxen nur mit Mühe in der norddeutschen Phalanx gehalten werden konnten und potentielle Verbündete des Länderrats waren. Menzel galt als Exponent Schuhmachers. Zu den Ländern der britischen Besatzungszone vgl. Bericht Ehards in: BLT, Ausschuß für den Länderrat und bizonale Fragen, 2. Sitzung vom 5.3.1947. GStAM: MA 130 001 und LTA, Länderrat Stuttgart, schmaler Hefter.

- 275) BLT, Ausschuß für den Länderrat und bizonale Fragen, 2. Sitzung vom 5.3.1947. GStAM: MA 130 001, Bericht Ehards.
- 276) Vgl. Pünder, Interregnum, S. 84.
Konferenz zwischen General Lucius D. Clay und den Ministerpräsidenten am 23.2. 1947. In: BA-Z1, 15.
Schreiben General Cowley (BICO) an den Vorsitzenden des Verwaltungsrates für Wirtschaft vom 12.3.1947. Betreff: Befugnisse des VAW. In: GStAM: LR 180.
- 277) Seelos an Hoegner vom 14.12.1946. Denkschrift: Koordinierung der bizonalen Stellen. GStAM: LR 187. Als gewichtiges Indiz für das Eigenleben der bizonalen Organe ortete Seelos die gemeinsame Konferenz der Direktoren der Verwaltungsräte, die sich praktisch über das alliierte Verbot über die Schaffung gemeinsamer Organe hinwegsetzte. (ebenda.)
- 278) VAW an Roemer vom 11.1.1947 (IZG, ED, 120/133): „Die in der Wirtschaft Tätigen warten ungeduldig auf eine Wiedervereinheitlichung des Wirtschaftsrechts und der Bewirtschaftung. Die Schäden, die allein schon durch die Verschiedenheit und das Nebeneinander der Systeme hervorgerufen werden, stellen ein untragbare zusätzliche Belastung der gesamten Volkswirtschaft dar. Sie wirken gerade deswegen so empfindlich, weil sie durch entsprechende Maßnahmen, die gegenwärtig schon von deutscher Seite selbständig durchgeführt werden könnten, vermeidbar sein dürften.“ (ebenda.)
- 279) „Auch beim Fehlen einer geschriebenen Gesamtverfassung muß es uns möglich sein, aus der natürlichen Überzeugung der Bevölkerung und den Bedürfnissen der Wirtschaft einen zweckmäßigen verfassungsrechtlichen Zustand abzuleiten, der über die Schwierigkeiten des gegenwärtigen Übergangsstadiums und die Bedenken eines unfruchtbaren Positivismus hinweghilft.“ (Ebenda.)
- 280) So fragwürdig die Beweisführung im einzelnen auch war und so gefährlich auch für Schumachers nationalen Anspruch (der Brief trägt zweifellos die Schrift der von Schuhmacher geprägten SPD) und alle gesamtdeutschen Interessen in den Besatzungszonen, es besteht kein Zweifel, daß die Zentralämter in ihrem Selbstverständnis den von Seelos monierten Regierungsanspruch vertraten.
Vgl. auch Schlange an Passarge vom 12.2.1946 (BA-Z6/I, Bl. 59): „Ich beabsichtige zunächst, Sie als Chef der politischen Abteilung zu installieren, die ich einrichten will. Es ist Ihnen wohl klar, daß ich hier nicht nur Kartoffeln bauen will . . . Bei näherer Überlegung habe ich diesen Plan fallen gelassen und beabsichtige nun, Sie einzusetzen als das, was man in einigen Monaten Staatssekretär nennen wird.“ Passarge war Stellvertreter Schlange-Schöningsens in der Leitung des Zentralamtes für Ernäh-

rung und Landwirtschaft in der britischen Zone (W. Vogel, Westdeutschland, Teil I, S. 130). Vgl. auch Rossmann, 27.8.1946, Verhandlungen mit Dr. Werckmeister am 26.8.1946 in Minden/Westfalen (mit dem Vermerk streng vertraulich) in: IZG, ED 120/131. Werckmeister gab Rossmann zu verstehen, daß sich das Verwaltungsamt für Wirtschaft (und die anderen Zentralämter der Bizonen) als vorläufige Regierungen verstünden, die bis zur Entstehung eines bizonalen Parlaments die Regierungsgewalt ausüben würde. „Man sei hier — insbesondere auch auf Seiten des Herrn Dr. Agartz — auch gegen die Bildung von Ländern in der britischen Zone, da hier nur Gebilde herauskommen könnten, die dem Willen der Bevölkerung nicht entsprächen.“ Rossmann hatte von dem Gespräch den persönlichen Eindruck, „daß in den Mindener Kreisen ein starker zentralistischer Machtwille entwickelt ist.“

- 281) Vormerkung, 19.2.1947, o.N. Betreff: Ministerpräsidenten-Tagung in Wiesbaden am 17.2.1947. (GStAM: MA 130 019).
- 282) Vorgetragen auf der 5. Sitzung des Verwaltungsrates für Wirtschaft, 3.2.1947. Anlage: Rechtssetzungsbefugnis des Verwaltungsrates für Wirtschaft. GStAM: LR 175.
- 283) Z. B. interne Sitzung des Länderrates vom 11.2.1947. (GStAM: LR 52).
- 284) Dies gilt vor allem für Nordrhein-Westfalen, dessen Ernährungsprobleme von Monat zu Monat drängender wurden, und das sich deshalb keine grundsätzlichen Erwägungen zu leisten können glaubte. Bayern z.B. wurde deshalb in diesem Zusammenhang im Jahre 1947 mit dem Vorwurf des „Fleischseparatismus“ bedacht.
- 285) GStAM: LR 1, Übereinkunft vom 16.6.1946. Siehe auch Ministerratssitzung des Bayerischen Kabinetts vom 29.3.1947, GStAM: LR 7.
- 286) Z. B. Ehard vor dem Landtags-Ausschuß für den Länderrat und für bizonale Fragen. Sitzung vom 5.3.1947 (GStAM: MA 130 001): „Das kann am besten dadurch geschehen, daß die Länder der amerikanischen Zone eine Koordinierung im Länderrat herbeiführen, die sich auf der amerikanischen Seite schon erreichen lassen. Dann könnten die Länder der amerikanischen Zone in den bizonalen Räten mit einem ganz anderen Gewicht den Vertretern der britischen Zone und deren Bestrebungen entgegentreten. Würden dagegen etwa die bayerischen Vertreter, sei es auch aus vernünftigem, wohlüberlegtem Grunde, in einem bizonalen Rat, der künftig mit sechs oder acht Vertretern besetzt werden, dagegenstimmen, dann werde Bayern Obstruktion vorgeworfen. Der Länderrat kann deshalb für eine Übergangszeit, deren Dauer nie abzusehen ist, immer noch eine außerordentlich wichtige Rolle spielen.“ (S. 14/15).
- 287) Diese Tatsache stützt auch die These, daß die bayerische Außenpolitik sich vom Länderrat auf die Bizone verlagert hat und der Länderrat zunehmend als innenpolitisches Koordinierungsorgan verstanden wurde. Siehe auch: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft: Bemerkungen und Vorschläge Bayerns, betreffend das Verwaltungsamt für Wirtschaft in Minden, o.N., o.J.: „Während die süddeutschen Staaten sich bei der Auslegung strikt an Wortlaut und Sinn des von der amerikanischen Militärregierung genehmigten Abkommens gehalten haben, wurde in der britischen Zone versucht, die Zweizonenämter, insbesondere das Verwaltungsamt für Wirtschaft, zu zentralisierten Behörden im Sinne eines Einheitsstaates auszugestalten. Es besteht die Gefahr, daß auf dem Boden der Zweizonenämter ein Machtkampf um die künftige staatsrechtliche Struktur Deutschlands begonnen und ausgefochten

wird, wobei auch die verschiedenen Ansichten der politischen Parteien mitsprechen. Die süddeutschen Staaten sind der Auffassung, daß die Zweizonenämter nicht dazu da sind, die künftige staatsrechtliche Struktur Deutschlands muß daher von vornherein schärfstens entgegengetreten werden."

- 288) Von Bayern wurde als Sitz des VAW Bad Brückenau vorgeschlagen, „was man“, wie Werckmeister im Gespräch mit Rossmann feststellte, „mit einigem Lächeln entgegengenommen habe.“ (Bericht Rossmanns vom 27.8.1946: Verhandlungen mit Dr. Werckmeister am 26.8.1946 in Minden/Westfalen, IZG, ED 120/131). Auch Hessen hatte einen Ort in seinem Gebiet als Sitz der Verwaltung vorgeschlagen (ebenda). Hier zeigt sich der fatale Effekt, daß die Länder der amerikanischen Zone aus Gründen des persönlichen Prestiges nicht mit einer Stimme sprachen und daher der geballten Meinung der Vertreter der britischen Zone nicht entsprechend entgegenzutreten konnten. Dies sollte mit der zonalen Koordinierung im Länderrat verhindert werden.
- 289) Vgl. Sitzung des Länderrates vom 27.8.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 748. Entschließung der Ministerpräsidenten: „... Mit aller Deutlichkeit wird hiermit ausgesprochen, daß das Zentralamt in Minden nicht geeignet ist, den Unterbau für die geplante gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtung abzugeben...“.
- 290) Vgl. Sitzung des Länderrats vom 10.9.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 791, General Adcock: „Die amerikanische Militärregierung habe die Gefühle der süddeutschen Länder in bezug auf Minden geteilt.“
- 291) Verhandlungen mit Dr. Werckmeister am 26.8.1946 in Minden/Westfalen. Bericht Rossmanns vom 27.8.1946, IZG, ED 120/131. „Minden liegt sehr zentral in der britischen Zone, sehr nahe dem ausschlaggebenden Wirtschaftsgebiet von Ruhr und Rhein und besitze gute Verbindungen nach allen Teilen der beiden Zonen.“ Die Bedeutung, die auch die Amerikaner dem grundlegenden Industriegebiet von Rhein und Ruhr zumaßen, ist aktenkundig und auch die Ministerpräsidenten unterstrichen die Wichtigkeit dieser Industrien, als das Gerücht aufkam, die Engländer wollten sich die alleinige Kontrolle über sie vorbehalten: „... Die Ministerpräsidenten erklärten nachdrücklich, daß sie die wirtschaftliche Vereinigung gerade auch auf dem Gebiet von Kohle und Eisen für dringend erforderlich halten... Dabei braucht die Wichtigkeit dieser beiden Grundelemente, gerade auch für die Landwirtschaft, nicht besonders hervorgehoben zu werden.“ Grundsätzliche Entschließung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone vom 21.8.1946. (BA-Z1, 15 Bl. 175 ff.).
- 292) Vgl. den Vermerk Stahlmanns vom 9.12.1946 über ein Gespräch mit Müller, dem ersten Leiter des Verwaltungsamtes für Wirtschaft. (BA-Z6, 1. Bl. 5 f.).
- 293) „So wenig die drei Länder der US-Zone an die deutschen Regierungsstellen in der britischen Zone die Zumutung stellen, sich den Einrichtungen des Länderrates zu unterstellen, so wenig kommt für sie ein Einbau in eine bestehende Einrichtung der britischen Zone in Betracht.“ Sitzung des Länderrates, Entschließung der Ministerpräsidenten vom 27.8.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 749.
Vgl. auch Brief Lemmers (Beauftragter des Länderrats beim Zentralamt für Wirtschaft in Minden) an Rossmann vom 9.7.1946. Betreff: Stellung und Entwicklungstendenzen des Zentralamts für Wirtschaft in Minden. BA-Z1, 242, Bl. 204 f.): „Die Gliederung des Zentralamtes ähnelt der des früheren Reichswirtschaftsministeriums.“

- 294) So Ludwig Erhard in seiner Denkschrift vom 26.8.1946: Der wirtschaftliche Zusammenschluß der amerikanischen und britischen Zone in wirtschaftspolitischer Betrachtung. (GStAM: LR 181).
- 295) Vgl. Bemerkungen und Vorschläge Bayerns, betreffend das Verwaltungsamt für Wirtschaft in Minden. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, o.J. S. 4 (GStAM: MA 130 487). Vgl. auch Erklärung des Länderrates zur Zweizonenorganisation vom 4.2.1947: „Einzelne Verwaltungsämter haben einen beamtenmäßigen Apparat entwickelt, der das Maß des wirtschaftlich Notwendigen bei weitem übersteigt und alle Gefahren des staatlichen und wirtschaftlichen Zentralismus mit sich bringt. Es wird in diesem Zusammenhang an die Besetzung des VAW und seiner Nebenstelle mit 1700 Personen erinnert.“ (GStAM: LR 180).
- 296) Seelos an das Amt des Ministerpräsidenten vom 17.8.1946 mit dem Zusatz streng vertraulich: Beschlußprotokoll des hessischen Kabinetts vom 14.8.1946 (GStAM: MA 130 436).
Vgl. auch Denkschrift Walter Strauss, 16.11.1946, Probleme der bizonalen Verwaltung (GStAM: LR 180).
- 297) Landwirtschaftsminister Baumgartner drückte diesen Sachverhalt sehr drastisch aus: „Dort (in der britischen Besatzungshone) nimmt man großzügig die ganze Reichsbürokratie, wie sie da ist, mit den Leuten, die geeignet sind, ohne Rücksicht darauf, ob sie braune Spritzer oder auch eine braune Uniform getragen haben. In Wiederholung eines schon mehrfach gebrauchten Beispiels müsse er sagen, wenn er einen Ministerialdirektor in der britischen Zone ohne weiteres einsetzen könne, so habe er nach den Bestimmungen in der amerikanischen Zone die größten Schwierigkeiten, denselben Mann als Postboten einzusetzen.“ (Bayerischer Landtag, Ausschuß für Fragen des Länderrats und bizonaler Fragen, 2. Sitzung vom 5.3.1947, GStAM: MA 130 001).
- 298) Vgl. Erklärung des Länderrates zur Zweizonenorganisation vom 4.2.1947. (GStAM: LR 180).
- 299) Sitzung des Wirtschaftsrates vom 21.11.1946. Richtlinien für die Arbeit der Delegationen der US-Zone in den bizonalen Fachkommissionen (GStAM: LR 103): „Die deutschen Vertreter der britischen Zone sind — im Gegensatz zur US-Zone — in dem Gedanken einer zentral gelenkten Planwirtschaft verfangen, möglicherweise eine Folge der bisherigen Maßnahmen der britischen Militärregierung.“ (Ebenda). Die britische Militärregierung wurde schon bald entlastet und die Schuld der Zentralbürokratie und einzelnen deutschen Politikern zugeschoben, u.a., als Victor Agartz, der zweite Leiter des VAW, sich unmißverständlich für eine straffe Planwirtschaft nach sozialdemokratischem Konzept ausgesprochen hatte. Vgl. Brief Seidel an Wutzlhofer vom 22.2.1947 (GStAM: MA 130 487).
- 300) Sitzung des Wirtschaftsrates des Länderrates vom 21.11.1946. Richtlinien für die Arbeit der Delegationen der US-Zone in den bizonalen Fachkommissionen. (GStAM: LR 103).
- 301) Ludwig Erhard, Der wirtschaftliche Zusammenschluß der amerikanischen und britischen Zone in wirtschaftspolitischer Betrachtung. 26.8.1946. (GStAM: LR 181). Dieses Gutachten Erhards sollte Hoegner mit Munition gegen Minden als Sitz des Verwaltungsamtes für Wirtschaft versorgen (vgl. Sitzung des Länderrats vom 27.8.

1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 750, Hoegner: „Ich habe von meinem Wirtschaftsminister eine besondere Abhandlung mitbekommen, mich unter allen Umständen gegen Minden auszusprechen.“). Erhard schloß nämlich aus seinen Ausführungen, daß in der deutschen Zukunft Kohle und Eisen nur mehr eine abgeleitete Funktion zukommen, das Schwergewicht aber auf der exportorientierten Veredelungsindustrie liegt. Diese aber sei mehr in der US-Zone zu finden, wenn man die größeren Zerstörungen in der britischen Zone anrechne. Deshalb aber sei als Sitz des VAW ein Ort in der US-Zone zu wählen. Diese Argumentationskette wurde zur offiziellen Lesart des Länderrates. Vgl. Sitzung des Wirtschaftsrats des Länderrates vom 21.11.1946. Richtlinien für die Arbeit der Delegationen der US-Zone in den bizonalen Fachkommissionen (GStAM: LR 103): „Der noch häufig zutage tretende industrielle Führungsanspruch der britischen Zone ist nicht gerechtfertigt. Angesichts der angelaufenen Entwicklung liegt das Schwergewicht heute bei der verarbeitenden Industrie. Somit ist die Industriepotenz der US-Zone derjenigen der britischen Zone mindestens gleichwertig.“ Die praktische Seite des Erhardschen Denkmodells war 1946 und 1947 durch keine konkreten Erfahrungen zu beweisen, die Ereignisse sprachen eher dagegen. So ist es kein Wunder, daß dieses Argument des Länderrats ohne meßbare Ergebnisse blieb.

Legt man zugrunde, daß Erhards Vermutung richtig sein sollte, weil Kohle und Eisen in Verbindung mit Zentralismus die Diktatur Hitlers und den Ausbruch des Krieges begünstigten, gewann die US-Zone und vor allem Bayern auf einer anderen Ebene eine Beweisstruktur, deren Aussagekraft nicht zu unterschätzen war in ihrer moralischen Wirkung.

- 302) Die Auswirkungen dieser Konstruktion auf die Sozialdemokratie, die ja in ihrer großen Mehrheit das Konzept einer sozialistischen Planwirtschaft verfocht, sind noch nicht untersucht worden. In Zusammenhang mit dem von Schumacher vertretenen Nationalismus, dem ja in föderalistischen Kreisen durch die Lehren der Vergangenheit einiges Anrühige anhaftete, war sie sicher nicht ohne Bedeutung auch auf das Wahlverhalten der Bevölkerung. In Bayern hatte die Ausdehnung des föderalistischen Denkens auch auf den wirtschaftlichen Bereich Konsequenzen, die der Eigenstaatsideologie nicht zum Vorteil gereichten. Die wenigen Sozialdemokraten in der bayerischen SPD unter ihrem Wortführer Hoegner, die eine dirigistische Wirtschaftsform im Sinne von Victor Agartz ablehnten, gerieten in die Defensive. Die gouvernementalen Politiker der CSU entzogen ihnen den Boden und sie konnten die „Große Koalition“ gegen Schumacher nicht mehr aufrecht erhalten. Denn es war ganz natürlich, daß sich die Verbindung zentralistisch = planwirtschaftlich = undemokratisch in der Polemik um den Frankfurter Wirtschaftsrat und die ungeliebte Parteienherrschaft gegen die Verfechter von zentralistischem Staatsaufbau und Planwirtschaft, der SPD, richtete. Damit wurde aber auch Hoegner ins undemokratische Abseits gestellt.

Siehe auch H. Pünder, Die Entstehung der sozialen Marktwirtschaft während des „bizonalen Interregnums“. Aus der Amtszeit des Frankfurter Verwaltungsrates 1948/49. In: Ludwig Erhard, Beitrag zu seiner politischen Biographie. Festschrift zum 75. Geburtstag. (1972). 186 ff.

- 303) Vgl. auch die Behandlung der Entnazifizierung auf der Bremer Konferenz der Ministerpräsidenten beider Zonen vom 4./5.10.1946. Akten zur Vorgeschichte, S. 889 ff.
- 304) Der Vorsitzende des Verwaltungsrates hatte kein Stimmrecht und war an die Zustimmung des sechsköpfigen, später achtköpfigen Verwaltungsrates bei allen ent-

scheidenden Fragen gebunden. Siehe auch W. Vogel, Westdeutschland, Teil II, S. 17 ff.

- 305) Vgl. W. Vogel, Westdeutschland, Teil II, S. 19 f.
- 306) Siehe dazu auch Lemmer an Rossmann vom 9.7.1946, Betreff: Stellung und Entwicklungstendenzen des Zentralamts für Wirtschaft in Minden. (BA-Z1, 242, Bl. 204 ff.).
- 307) Vgl. auch die Rede Reinhold Maiers vor der Verfassungsgebenden Landesversammlung am 26.9.1946 (zitiert in W. Vogel, Westdeutschland, Teil II, S. 19, Anm. 30), in der er vom „kaudinischen Joch“ der Zentralämter sprach, das zu übernehmen die US-Zone sich strikt weigere.
- 308) Dies erklärte nach Aussage Agartz' der bayerische Wirtschaftsminister als Sprecher der Vertreter der amerikanischen Zone. In einem Memorandum stellte Agartz die Wahlverhandlungen aus seiner Sicht dar. (IZG, ED, 120/131, Agartz, o.J., handschriftlich am Rande vermerkt: 20.11.1946).
- 309) Ebenda.
- 310) Deutlich zum Ausdruck kam dies in der Erklärung des Ministerpräsidenten Aemuluxen vor dem nordrhein-westfälischen Landtag. Westfalenpost vom 7.3.1947 (GStAM: LR 17), wo dieser zur Abwahl Müllers Stellung nahm: „Der Ministerpräsident beschäftigte sich dann mit dem in der Öffentlichkeit stark erörterten Rücktritt des Leiters des bizonalen Wirtschaftsamtes Dr. Müller in Minden, der eine Grundlage der künftigen Verfassung, der politischen und staatsrechtlichen Entwicklung eines zukünftigen geeinten Deutschlands berühre.“
- 311) Vgl. auch den Bericht Rossmanns vom 27.8.1946: Verhandlung mit Dr. Werckmeister am 26.8.1946 in Minden/Westfalen (IZG, ED 120/131). Werckmeister, der Stellvertreter Agartz' beim Zentralamt für Wirtschaft erklärte, „daß das Mindener Zentralamt eine Tatsache sei, über die man wohl schwer hinwegkommen könne. Man sei bereit, Vorschläge aus Süddeutschland entgegenzunehmen und sie weitgehend zu berücksichtigen . . .“ Werckmeister ging also von der Vorstellung aus, daß das VAW aus einem durch einige süddeutsche Vertreter ergänzten Zentralamt bestehen werde.
Wie stark abhängig die US-Zone eine zentralistische Wirtschaftspolitik der Bizone vom Vorsitzenden des VAW sah, zeigt die Denkschrift von Walter Strauss: Probleme der bizonalen Verwaltung (16.11.1946, GStAM: LR 180), in der er meinte, daß die zentralistischen Tendenzen durch die richtige Wahl des Vorsitzenden (gemeint war Müller) abgebogen seien.
- 312) O.N. (Seelos), 18.9.1946. Aufzeichnung über die Besetzung der leitenden Posten der fünf Zentralstellen. GStAM: LR 52.
- 313) Ebenda.
- 314) Die Absprache wurde beschleunigt durch den Druck der Militärregierung auf eine rasche Wahl. Baden/Württemberg machte über Seelos den Vorschlag, sich abzustimmen und Bayern willigte gerne ein, obwohl Müller in der bayerischen Regierung selbst nicht den besten Ruf genoß. „Dazu möchte Dr. Seelos sagen, daß Dr. Müller

sichtlich (sicherlich) ein sachlicher und loyaler Mann sei, aber in seiner Grundhaltung sei er zentralistisch.“ (Aufzeichnung eines Telefongesprächs: Herrn Ministerpräsidenten von Dr. Seelos, Stuttgart, am 9.9.1946, 8.45, durchgegeben. GStAM: MA 130 161). Die bayerische Staatsregierung hätte Dr. Walter Bauer, der bereits als bayerischer Kandidat zum Generalsekretär des Länderrats im Gespräch war, den Vorzug gegeben. (Vgl. Aufzeichnung über die Besetzung der leitenden Posten der fünf Zentralstellen. o.N. (Seelos), 18.9.1946. GStAM: LR 52.) Man hatte sich zu Herzen genommen, was durch eine gemeinsame Front erreicht werden konnte.

- 315) Siehe dazu auch W. Vogel, Westdeutschland, Teil II, S. 125, Anm. 4.
- 316) Aufzeichnung über die Besetzung der leitenden Posten der fünf Zentralstellen, 18.9.1946 (GStAM: LR 52).
Vgl. auch außerordentliche Tagung des Länderrates am 26.9.1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 874 f.). Rossmann erklärte, daß die SPD schwer verstimmt sei, weil Agartz nicht gewählt worden war. „In der sich an diese Mitteilungen anschließende Debatte wurde von Seiten des Ministerpräsidenten Dr. Hoegner, Prof. Dr. Geiler und Minister Dr. Hilpert, Großhessen, zum Ausdruck gebracht, daß niemand den Gedanken gehabt habe, die SPD vor den Kopf zu stoßen. Die Persönlichkeiten würden nicht nach parteipolitischen Gesichtspunkten, sondern nach sachlicher Eignung ausgewählt.“ Zu Rossmanns Entgegnung, es seien bestimmt auch in der SPD sachlich geeignete Persönlichkeiten zu finden, siehe: Rudolf Müller, Minden und die SPD, Februar 1947 (GStAM: MA 130 497).
- 317) Aufzeichnungen Agartz (20.11.1946), in: IZG, ED 120/131.
- 318) Ebenda.
- 319) Ebenda.
- 320) Aufzeichnung über die Besetzung der leitenden Posten der fünf Zentralstellen. 18.9.1946. GStAM: LR 52.
- 321) Denkschrift Agartz, 20.11.1946, IZG, ED 120/131: „Ich habe daraufhin zur politischen Seite dieser Wahl erklärt, daß ich nicht anerkennen könne, daß Kabinette oder Ministerpräsidenten über die politische Haltung der zu wählenden Vorsitzenden in allen Zentralämtern Stellung zu beziehen hätten.“
Vgl. auch Rossmann, 27.8.1946: Verhandlungen mit Dr. Werckmeister am 26.8.1946 in Minden/Westfalen (IZG, ED 120/131): „Es bestünde hier die Auffassung, daß . . . die Frage der künftigen politischen Kontrolle Aufgabe einer künftigen Nationalversammlung sein müsste(n).“
- 322) Die Politik der amerikanischen Besatzungsmacht, die Tätigkeit des Länderrates und der bizonalen Verwaltungen. (Rede Rossmanns, gehalten auf einer Tagung der Landesvorstände der SPD der Länder der US-Zone und Vertretern der Landtagsfraktionen der SPD am 2.2.1947). BA-Z1, 15, Bl. 39 ff., S. 4 ff.
- 323) Müller hatte sich in einem Memorandum vom 16.11.1946, Die politische Aufgabe (BA-Z6/I, 65, Bl. 19 ff.), bemüht, eine Brücke von der Ansicht des Länderrates zu den politischen Parteien der britischen Zone zu schlagen, um Anerkennung auch von dieser Seite zu finden.

- 324) Vgl. Rudolf Müller, Minden und die SPD, Februar 1947 (GStAM: MA 130 497), Seelos, Zentralismus oder Föderalismus, 21.1.1947 (BA-Z1, 28, Bl. 234 ff. und STAM, Bürgermeister und Rat, 389: Seelos an Scharnagl vom 22.1.1947), Zorn an Ehard vom 20.1.1948 (GStAM: MA 130 497), Vormerkung Elemenau, Betreff: Verwaltungsrat für Wirtschaft, 17.1.1947 (GStAM: MA 130 497). Siehe auch: Westfalenpost vom 14.3.1947. Auf dem Weg zur Wirtschaftsdiktatur (GStAM: MA 130 497).
- 325) Vgl. Erklärung Ministerpräsident Amelunxen vor dem Landtag, Westfalenpost vom 7.3.1947 (GStAM: LR 17) und gegenteilig: Vormerkung Elemenau vom 17.1.1947, Betreff: Verwaltungsrat für Wirtschaft (GStAM: MA 130 497), und: kurzer Bericht über die Verhandlungen in der internen Sitzung des Länderrats vom 22.1.1947 (GStAM: MA 130 066). Die Abberufung Müllers war nicht auf der Tagesordnung der Verwaltungsratssitzung vom 16.1.1947 gestanden. Zorn, der bayerische Wirtschaftsminister, hatte daraufhin versucht, einen Aufschub des Mißtrauensvotums und der Neuwahl zu erreichen. Dies wurde abgelehnt. Die bayerische Staatskanzlei warf Zorn vor, daß er sich bei der Wahl Agartz der Stimme enthalten, aber es vermeiden habe, ein Minderheitenvotum abzugeben, das die Entscheidung auf die Militärregierungen verlagert hätte. (Elemenau, Vormerkung, ebenda.).
- 326) Diesen Sachverhalt kalkulierte die bayerische Staatsregierung ein, denn Ministerpräsident Ehard reagierte kaum noch, als das Problem eines Stellvertreters für Agartz zur Sprache kam. Auf der Sitzung des Verwaltungsrates vom 16.1.1947 erreichte Zorn die Zustimmung seiner Kollegen für einen Stellvertreter aus Bayern. (Zorn an Ehard vom 20.1.1947, GStAM: MA 130 497). Ehard ließ zu, daß neben dem Favoriten der Regierung, Landrat Hanns Seidel, noch andere Personen aus Bayern ins Gespräch kamen (vgl. Seidel an Wutzlhofer vom 22.2.1947, GStAM: MA 130 487), und ließ es auch geschehen, daß mit der Stellvertretung von Agartz ein Herr aus der britischen Zone betraut wurde (ebenda.). Auch die Beschwerden des Bayerischen Wirtschaftsministeriums, daß dem Vorsitzenden des VAW zunehmend Vollmachten übertragen wurden, die mit einem propagierten föderalistischen Aufbau der Verwaltung nicht mehr in Einklang zu bringen seien, gaben Ehard, gegen alle Gewohnheit der bayerischen Politik, nicht Anlaß zu solchen Interventionen, daß sie Niederschlag in den Akten gefunden hätten. (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Bemerkungen und Vorschläge Bayerns, betreffend Verwaltungsamt für Wirtschaft in Minden, o.N., o.J., GStAM: MA 130 487). Nach der Lahmlegung von Minden wandte Ehard seine Aufmerksamkeit wichtigeren Dingen zu, die seiner Meinung nach die weitere Politik beeinflussen könnten. Agartz war für ihn uninteressant geworden.
- 327) Vgl. Ansprache Clays auf der Tagung des Länderrates vom 6.8.1946. (Deutsche Übersetzung in: GStAM: MA 130 077).
- 328) Vgl. Richtlinien für die Arbeit der Delegationen der US-Zone in den bizonalen Fachkommissionen, hrsg. vom Wirtschaftsrat des Länderrates am 21.11.1946 (GStAM: LR 103). Dann wurde als Ziel gesteckt, die wirtschaftlichen Hemmungen zu überwinden „ohne die wirtschaftspolitischen Grundsätze der US-Zone zu verleugnen.“ In der politischen Debatte der Besprechung der Vertreter der US-Zone und der britischen Zone über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Finanzwesens am 19./20.8.1946 in Stuttgart (GStAM: LR 184), erklärte der bayerische Finanzminister Terhaile: „Zunächst sollte man erst einmal an die praktischen Aufgaben herangehen... Bei diesen Fragen müsse aber die Selbständigkeit der Länder gewahrt blei-

ben." (Protokoll, S. 2). Vgl. auch: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Bemerkungen und Vorschläge Bayerns, betreffend Verwaltungsamt für Wirtschaft in Minden (GStAM: MA 130 487): „Die süddeutschen Staaten sind der Auffassung, daß die Zweizonenämter nicht dazu da sind, die künftige staatsrechtliche Struktur Deutschlands vorzubereiten. Einer Präjudizierung der verfassungsrechtlichen Entwicklung Deutschlands muß daher von vornherein schärfstens entgegengetreten werden."

- 329) Vgl. Beschluß des württemberg./badischen Ministerrats vom 14.8.1946: Richtlinien für die w/b Vertreter bei der Organisation bizonaler Einrichtungen (GStAM: MA 130 436): „... können die Verhandlungen mit den heutigen Zentralinstituten der englischen Zone nur der Charakter der Angleichung notwendiger Maßnahmen bzw. eine Koordinierung dieser Maßnahmen zum Ziel haben und nicht eine Verschmelzung."
- 330) Vgl. Grundsätzliche Entschließung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone vom 21.8.1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 724 f.): „Der jetzt in Aussicht genommene engere Zusammenschluß nur der amerikanischen und britischen Zone sollte daher nur provisorischen Charakter haben und darf die Vereinigung aller vier Zonen zu einer wirtschaftlichen Einheit nicht verbauen . . . Unter diesem Gesichtspunkt halten die drei Ministerpräsidenten es auch für richtig, daß zunächst kein gemeinsamer Länderrat zwischen der amerikanischen und britischen Zone gebildet wird, und daß überhaupt bei der partiellen Vereinigung alle politischen Gesichtspunkte, soweit es irgend möglich ist, ausgeschaltet bleiben."
- 331) Vgl. Pünder, Interregnum, S. 34 f.
- 332) Vgl. z.B. Grundsätzliche Entschließung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone in der Sitzung des Länderrats vom 21.8.1946.
Akten zur Vorgeschichte, S. 724 f.
Vgl. auch Sitzung des Länderrates vom 4.2.1947: Erklärung des Länderrates zur Zweizonenorganisation. (GStAM: LR 180).
- 333) Z.B. Grundsätzliche Entschließung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone (Sitzung des Länderrates vom 21.8.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 724 f.): „Auf alle Fälle aber geht der einheitliche Standpunkt der drei Ministerpräsidenten dahin, daß diese ungleiche politische Struktur der beiden Zonen die Entwicklung nicht auf den Stand der britischen Zone zurückführen darf. Die Ministerpräsidenten erblicken in dem Aufbau der Länder . . . ein so wertvolles Moment für die weitere politische und wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands, daß sie größtes Gewicht darauf legen, daß die jetzt in Aussicht genommene wirtschaftliche Vereinigung der beiden Zonen zu einer möglichst schnellen Anpassung der Struktur der britischen Zone an diejenige der amerikanischen Zone führt und nicht umgekehrt."
- 334) Einstimmiger Beschluß der Ministerpräsidenten auf der Tagung des Länderrates vom 10.9.1946 (Akten zur Vorgeschichte, S. 798).
- 335) Es mußte den Ministerpräsidenten klar gewesen sein, daß diese Hoffnung denkbar schwach begründet war, denn die Zentralstellen der britischen Zone waren sehr aktiv und eine Neuordnung der Verantwortlichkeiten innerhalb der britischen Zone mußten zu enormen Reibungsverlusten führen.

- 336) Mit Ausnahme Hamburgs, dessen Bürgermeister Petersen in einer Unterredung mit Rossmann sagte, daß die Hansestadt ihre tausendjährige Selbständigkeit nicht preisgeben wolle. (Rossmann an Hoegner, 20.8.1946, Unterredung mit Bürgermeister Petersen, die er während seiner Reise in die britische Zone hatte. GStAM: LR 170).
- 337) Vgl. Der bayerische Separatismus, o.N. (Seelos), o.J. (Eingangsdatum Ministerium für ELF: 3.4.1947). IZG, ED 132/74.
- 338) Vgl. Seelos, 24.9.1946, Aufzeichnung über die interzonale Entwicklung in Deutschland. GStAM: MA 130 019.
Wie noch zu zeigen sein wird, hat sich Bayern auf die Richtigkeit dieser Annahme verlassen, so daß Erfolg oder Mißerfolg seiner Politik in breitem Maße von nur bedingt durch Bayern zu beeinflussenden Faktoren abhing, auch auf einem Gebiet, das der deutschen Politik zur freien Disposition stand.
- 339) Vgl. auch Sitzung des Zonenbeirates vom 14./15.8.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 653 f.
Sitzung des Zonenbeirates vom 10./11.7.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 612 ff.: Einrichtung eines Ausschusses zum Neuaufbau der Länder der britischen Zone.
- 340) Seelos, 5.7.1946, Redeentwurf für die Zonenbeiratssitzung vom 11.7.1946 (GStAM: LR 171. Die Rede wurde nicht gehalten.): „... wir Bayern denken nicht daran, uns in die Staaten- und Länderbildung des früheren Preußens einzumischen. Wir würden es nur begrüßen, wenn so lebensfähige Staaten und Länder entstehen würden, daß eine Koordinierung der deutschen Staaten auf Reichsebene nicht allzusehr erschwert ist.“
- 341) Deutschland und die deutschen Länder. Eine Stellungnahme zur politischen Neugestaltung der britischen Zone von Kurt Schumacher. „Die Welt“ vom 25.6.1946 (GStAM: LR 170). Vgl. auch Redeentwurf Seelos für die Zonenbeiratssitzung vom 11.7.1946. (5.7.1946. GStAM: LR 171).
- 342) Ebenso aus diesen Gründen kanzelte Ministerpräsident Hoegner auch den bayerischen Bevollmächtigten, Seelos, ab, als dieser die Stuttgarter Erklärung vom 3.4. 1946 unterschrieb, in der Schumacher den Satz unterbrachte, die Länder seien nur Bausteine einer höheren Ordnung.
- 343) Diese schwache Hoffnung nährten Bayern und die anderen Länder der US-Zone bis zur Umbildung des Zonenbeirats, von der sie sich eine Stärkung der Stellung der Ministerpräsidenten der britischen Zone erwarteten. Dieshalb auch das Timing der Wiesbadener Konferenz der Ministerpräsidenten der beiden Zonen.
- 344) Auf der Bremer Konferenz vom 4./5.10.1946 beschlossen die Ministerpräsidenten der amerikanischen und britischen Zone: „Um eine gleichmäßige politische Verantwortung der Vertreter beider Zonen sicherzustellen, sind die Regierungschefs beider Zonen einmütig der Auffassung, daß auch die britische Zone in diesen Ausschüssen künftig ausschließlich durch politisch verantwortliche Fachminister vertreten sein soll.
Darüber hinaus erscheint es geboten, daß diese fünf Verwaltungsausschüsse auch einer demokratisch parlamentarischen Überwachung unterstehen. Diese Überwachung soll durch Beiräte ausgeübt werden, die sich aus Mitgliedern der Landtage zusammensetzen.“ (Akten zur Vorgeschichte, S. 898).

- 345) „Bei den bisherigen Treffen der Regierungschefs der englischen und amerikanischen Zone waren praktische Ergebnisse nicht zu verzeichnen. Vom bayerischen Standpunkt aus war eine gewisse Zurückhaltung deshalb geboten, weil bei diesen Treffen in der Regel Anzapfungen Bayerns wegen Lieferungen von Holz, Kartoffeln und anderer Nahrungsmittel, wegen der Abschiebung der Evakuierten aus Bayern u.a. erfolgte. Ferner wurde dauernd versucht, durch entsprechende gemeinsame Erklärungen die Entscheidung Bayerns über seine Haltung gegenüber der zukünftigen staatsrechtlichen Entwicklung Deutschlands in zentralistischem Sinn festzulegen. Als Gesprächspartner standen bisher die Oberpräsidenten der Provinzen, bzw. die Ministerpräsidenten von Kleinstaaten wie Oldenburg und Braunschweig den süddeutschen Ministerpräsidenten gegenüber.“ (Seelos, 24.9.1946, Aufzeichnung über die interzonale Entwicklung in Deutschland, GStAM: MA 130 019).
- 346) Seelos, 24.9.1946, Aufzeichnung über die interzonale Entwicklung in Deutschland. GStAM: MA 130 019.
- 347) Zur Vorgeschichte der Konferenz, vgl. Foelz-Schroeter, S. 81 ff.
- 348) Seelos, 24.9.1946, Aufzeichnung über die interzonale Entwicklung in Deutschland. GStAM: MA 130 019.
- 349) Abgedruckt in: Dokumente, Abt. III, Bd. 9, S. 67 ff.
Vgl. auch interne Sitzung des Länderrates am 6.9.1946, Besprechung mit Oberst Dawson, Akten zur Vorgeschichte, S. 770 ff.
- 350) „Wir treten für die wirtschaftliche Vereinigung Deutschlands ein. Wenn eine völlige Vereinigung nicht erreicht werden kann, werden wir alles tun, was in unseren Kräften steht, um eine größtmögliche Vereinigung zu sichern.“ (Dokumente, S. 70). Dieser Satz Byrnes', auf die politische Gestaltung Deutschlands projiziert, brachte in der Sicht der süddeutschen Ministerpräsidenten, besonders aber Bayerns, Bewegung in die politische Stagnation Deutschlands und kündigte Veränderungen an, die spätestens nach der Moskauer Konferenz wirksam werden mußten. Die Übertragung auf den wirtschaftlichen Bereich war legitim, da der Gedanke sich aufdrängte, daß zur Entgegennahme eines Friedensvertrages eine geeignete deutsche Vertretung geschaffen werden müsse.
- 351) Dokumente, S. 74. „Die amerikanische Regierung steht auf dem Standpunkt, daß die vorläufige Regierung nicht von den anderen Regierungen ausgesucht werden soll, sondern daß sie aus einem Deutschen Nationalrat bestehen soll, der sich aus den nach demokratischen Prinzipien verantwortlichen Ministerpräsidenten oder anderen leitenden Beamten der verschiedenen Länder oder Provinzen zusammensetzt, die in jeder der vier Zonen gebildet worden sind.“
- 352) Foelz-Schroeter, S. 85.
- 353) Insofern ist die Bremer Konferenz vom 4./5.10.1946 auch als Beginn der bayerischen Offensive anzusehen, wenngleich direkt sichtbar die bayerische Initiative erst im Frühjahr 1947 wurde, wie Foelz-Schroeter (S. 89) zu Recht bemerkt. Diese Öffnung nach außen hing direkt zusammen mit dem Scheitern der bayerischen Pläne hinsichtlich der bizonalen Organe, die nach der Wahl von Agartz und der Lahmlegung der Wirtschaftsverwaltung eine andere Zielrichtung bekamen.
Die Rede Byrnes', die nach der Darstellung von John Gimble, Besatzungspolitik,

nicht mehr den großen Wendepunkt der amerikanischen Deutschlandpolitik markiert, hatte für die Wendung der bayerischen Politik doch die Wirkung einer Initialzündung, da Bayern, eingedenk seiner eigenständigen Politik, gerne den Rückhalt der Besatzungsmacht suchte oder abwartete.

Über die Bremer Ministerpräsidenten-Konferenz siehe u.a. Foelz-Schroeter, S. 81 ff. und Gimbel, S. 124 ff.

Während der Bremer Konferenz war die Politik Wilhelm Hoegners noch stark auf Passivität abgestellt, so daß der Umschwung der bayerischen Politik nicht augenfällig wird. In den Verhandlungen und Debatten des Plenums jedenfalls hat Hoegner nur selten das Wort ergriffen. (Vgl. Protokoll der Bremer Konferenz, Akten zur Vorgeschichte, S. 878 ff.).

- 354) Entschließung der Konferenz betreffend Vertretung der britischen Zone durch Fachminister in den bizonalen Verwaltungsräten und parlamentarische Überwachung der Verwaltungsräte. (Akten zur Vorgeschichte, S. 898 f.), und Vorschläge über die Bildung eines vorläufigen Deutschen Volksrates (Akten zur Vorgeschichte, S. 920 f.).
- 355) Vgl. Hoegner auf der Bremer Konferenz, Akten zur Vorgeschichte, S. 892.
In seiner Rede auf der Landeskonzferenz der SPD Bayerns vom 14.4.1946 ist diese Resignation unter dem Eindruck der kommenden Verschmelzung von SPD und KPD in der russischen Zone besonders stark. (IZG, ED 120/281).
Es drängt sich eher der Eindruck auf, als plante Hoegner, die russische Zone durch eine „sozialistische Magnettheorie“ langfristig an die Westzonen heranzuführen durch sein Konzept der genossenschaftlichen Organisation von „Freien und Gleichen“ in Verbindung mit politischem Föderalismus. (Ebenda.)
- 356) GStAM: MA 130 019. Seelos, 24.9.1946, Aufzeichnung über die interzonale Entwicklung in Deutschland: „Sofern bei dem geplanten Treffen in Bremen am 4./5. 10. auch die Regierungschefs der russischen Zone teilnehmen werden, gewinnt das Treffen ein anderes Gesicht, weil die Tendenz bestehen wird, die gemeinsamen Erklärungen der Ministerpräsidenten so zu gestalten, daß die zentralistische Einstellung der Regierungschefs der russischen Zone eine gewisse Berücksichtigung findet.“
- 357) Ebenda.
- 358) Foelz-Schroeter, S. 86.
- 359) Seelos an das Amt/Ministerpräsident vom 14.10.1946. Betreff: Bremer Interzonenkonferenz vom 4./5.10.1946 (GStAM: MA 130 019). Die Bedeutung eines bizonal von den Ministerpräsidenten getragenen staatsrechtlichen Konstruktionsmodells für Bayern zeigt deutlich, daß das bayerische Mitglied des Redaktionsausschusses für den Beschluß, Seelos, durchsetzte, daß die Bestimmung, „daß der Volksrat seine Aufgaben nur bis zur Errichtung einer Deutschen Regierung wahrnehmen solle, (. . .) auf den Einspruch des bayerischen Vertreters schließlich fallen gelassen (wurde).“ (Ebenda. Neben Seelos saßen im Redaktionsausschuß Geiler, Strauss, Kopf, v. Campe, Menzel, Gögl, so Seelos). Zur Vorlage für die „Vorschläge“ diente nach Seelos ein Entwurf, den Kopf von Prof. Scheuner und von Campe anfertigen ließ (und diesen offenbar zweifach: In der Anlage zu dem oben erwähnten Brief befanden sich zwei Entwürfe, deren zweiter — nach Seelos — nicht zur Verteilung gelangte). (Vgl. auch Akten zur Vorgeschichte, S. 918 und Anm. 100) und der Vorschlag Geilers vom Februar 1946: „Vorschläge des Ministerpräsidenten für Groß-

hessen, Prof. Dr. Geiler, über die Errichtung der Hauptzentralverwaltungen nach den Beschlüssen der Potsdamer Konferenz", den dieser „bereits vor einigen Monaten dorthin (?) gesandt hat." (ebenda). Eine Rolle bei der der Hauptsitzung vorausgegangenen Diskussion der Regierungschefs (vgl. Akten zur Vorgeschichte, S. 919, und Anm. 102) dürfte auch die Ausarbeitung von W. Strauss vom 4.8.1946, Vorschläge für den organisatorischen Aufbau bei einer Vereinheitlichung von Besatzungsgebieten (GStAM: LR 180) gespielt haben. Der Vorschlag Strauss' war auf die politische Seite der wirtschaftlichen Bizonenvereinigung abgestellt und traf sich hierbei mit den geschilderten Intentionen der bayerischen Staatsregierung auf der Bremer Konferenz.

- 360) Vgl. auch Interzonenkonferenz Bremen vom 4./5.10.1946, Bericht Tantzen über ein Gespräch mit Robertson, dem britischen Militärgouverneur. (Akten zur Vorgeschichte, S. 884 ff.). Robertson hatte zwar die Pariser Konferenz im Auge bei seinen Bemerkungen, doch er zeigte sich sicher, daß spätestens bis zum Frühjahr eine endgültige Entscheidung gefallen sei. Für die amerikanische Seite vgl. Gimbel, Besatzungspolitik, S. 124 ff.
- 361) Interzonenkonferenz Bremen vom 4./5.10.1946. Akten zur Vorgeschichte, S. 885.
- 362) Auf dem Parteitag in Hannover vom 9. - 11.5.1946.
In Veitshöchheim konterte Karl Kröpelin (30.7.1946) das Verdikt Schumachers: „Autokratische Unarten des Genossen Schumacher können wir nicht brauchen. Wir müssen wieder lernen, von wir zu sprechen. Wir müssen von dem Führerprinzip auch in der Sozialdemokratie wegkommen, wir haben keine Schumacherpartei.“ (Zitiert aus: W. Hoegner, Außenseiter, S. 230).
Dies ist auch für die bayerische Verfassungspolitik von großer Bedeutung.
- 363) Z.B.: „Die amerikanische Regierung ist der Ansicht, daß die Alliierten dem deutschen Volk unverzüglich die wesentlichen Friedensbedingungen klar machen sollten . . . Wir sind der Ansicht, daß dem deutschen Volk jetzt die Erlaubnis und die Unterstützung gewährt werden sollte, um die notwendigen Vorbereitungen zur Bildung einer demokratischen deutschen Regierung zu treffen, die in der Lage ist, diese Bedingungen anzunehmen und zu befolgen.“ (Dokumente zur Geschichte, Abt. III, Bd. 9, S. 73).
- 364) Vertrauliche Mitteilung Tantzens auf der Bremer Ministerpräsidenten-Konferenz vom 4./5.10.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 885.
Vgl. auch: Vormerkung, o.N., 19.2.1947, Betreff: Ministerpräsidententagung in Wiesbaden am 17.2.1947 (GStAM: MA 130 019).
- 365) Dawson an Rossmann vom 16.10.1946. Betreff: Entschließung der Bremer Konferenz (BA-Z1/237, Bl. 11): „Im Interesse einer Vorausplanung ist General Clay jedoch an einem Vorschlag für einen Deutschen Länderrat und einem Volksrat, deren Schaffung im Einklang mit der Byrnes-Erklärung steht, stark interessiert.“
Über die anglo-amerikanischen Hoffnungen auf einen Durchbruch in Moskau vgl. J. Gimbel, Besatzungspolitik, S. 157 f.
- 366) Wie stark die bayerischen Erwartungen auf ein gutes Gelingen der Moskauer Konferenz waren, zeigt z.B., daß in Besprechungen in der Bayerischen Staatskanzlei die Moskauer Außenministerkonferenz öfter „Friedenskonferenz“ genannt wurde.

Vgl. LR 161: Sitzung in der Bayerischen Staatskanzlei über Bereitstellung von Material für den Friedensvertrag mit Deutschland am 7.2.1947.

- 367) Aufzeichnung von Herwarth vom 14.1.1947 (GStAM: MA 130 019), Rossmann an Ehard vom 15.1.1947 (GStAM: MA 130 019). Am 16.1.1947 schrieb Seelos an das Amt des Ministerpräsidenten, daß Minden wohl geeignet sei, in unverbindlicher Form Fragen der bizonalen Angleichung und einer künftigen deutschen Verfassung zu besprechen, wie Kopf dies vorgeschlagen hatte, doch sei in Bremen vereinbart worden, das nächste Treffen in einer süddeutschen Stadt abzuhalten. (GStAM: MA 130 019). In Minden faßten die Ministerpräsidenten den Beschluß, eine Leitstelle für die Koordinierungsarbeiten für den Friedensvertrag einzurichten. Vgl. Foelz-Schroeter, S. 98.
- 368) Genehmigungsschreiben Winnings an Rossmann v. 7.2.1947, Betreff: Tagung der Ministerpräsidenten in Garmisch (BA-Z1, 242, Bl. 129).
- 369) Aktenvermerk Wutzlhofer vom 4.2.1947, Betreff: Zusammenkunft der Ministerpräsidenten der amerikanischen und britischen Besatzungszone. (BA-Z1, 242, B. 131).
- 370) Schon zur Bremer Konferenz hatten die süddeutschen Ministerpräsidenten die Vorsitzenden der Verfassungsgebenden Landesversammlung mitgebracht, um ihren demokratischen Legitimationsanspruch zu untermauern. Vgl. Teilnehmerliste, Akten zur Vorgeschichte, S. 878 f. Aus diesem Grund auch lehnte der Länderrat einen Vorschlag Kopfs ab, der eine Ministerpräsidenten-Besprechung für den 19. und 20. Dezember 1946 anregte. Sitzung des Länderrates am 3.12.1946. Akten zur Vorgeschichte, S. 1096 f.
- 371) Vgl. Anlage 4 zu Punkt 3 der Tagesordnung der internen Direktoriumssitzung vom 12.12.1946. GStAM: Bev. St. 37 (Über einen Bericht Weissers zur Zonenbeiratsumbildung).
- 372) Ebenda.
- 373) Steltzer an Rossmann, 3.2.1947, BA-Z1, 242, Bl. 132.
- 374) Ebenda.
- 375) Ebenda. Der 21.2.1947 war für die erste Sitzung des umgebildeten Zonenbeirates vorgesehen.
- 376) In der Debatte um die Umbildung des Zonenbeirates sagte Adenauer in einem anderen Zusammenhang, aber sehr zutreffend: „Die Länderchefs haben ständig die Verbindung und den Zutritt zu der Militärregierung und sie können sehr leicht Unkraut in den Weizen säen, wenn man sie alleine gehen läßt, und das möchte ich vermieden sehen. Ich habe es lieber, wenn man seine Freunde nahe bei sich hat. Dann kommt man viel besser zurecht.“ Sitzung des Zonenbeirates vom 14.12.1946, Akten zur Vorgeschichte, S. 1145.
- 377) Aufzeichnung von Herwarth für Ehard vom 11.2.1947 (GStAM: MA 130 019). Blücher wurde am 20.2.1947 zum Vorsitzenden des Zonenbeirates gewählt. Vgl. Vogel, Westdeutschland, Bd. I, S. 72.

- 378) Vormerkung Gumpenbergs für Ehard vom 12.2.1947. GStAM: MA 130 019.
- 379) Ebenda.
- 380) Mitteilung der Pressestelle des Länderrates vom 19.2.1947. (GStAM: Bev. St. 32). Rossmann an Ehard vom 19.2.1947. (GStAM: Bev. St. 32). Vgl. auch die Reaktion der Stuttgarter Zeitung auf dieses Dementi unter dem Titel: Ein Zweizonen-Direktorium? (22.2.1947, Nr. 15, S. 1).
- 381) Vgl. Vormerkung, o.N. (Gumpenberg?), 19.2.1947, Betreff: Ministerpräsidenten-Tagung in Wiesbaden am 17.2.1947. (GStAM: MA 130 019). Wiesbadener Konferenz der Ministerpräsidenten am 17.2.1947, Niederschrift des Protokolls, Tagesordnung. (GStAM: MA 130 019).
- 382) Für den 27.2.1947 in Stuttgart. Vormerkung, o.N., 19.2.1947, Betreff: Ministerpräsidenten-Tagung in Wiesbaden am 17.2.1947. (GStAM: MA 130 019).
- 383) Memorandum Seelos vom 24.11.1946, Vorbereitungen für den Friedensvertrag. GStAM: LR 16.
- 384) Diese Meinung deckt sich mit dem Bericht Buddes, der in seinem undatierten (Juli 1946) Memorandum „Deutsche Länder und Friedensvertrag“ (BA-Pünder, 228, Bl. 43 ff.) schreibt: „Mehr und mehr tritt bei den bürgerlichen Politikern . . . auch der Gedanke in den Vordergrund, daß der Weg zum Friedensvertrag oder doch wenigstens zu einer provisorischen Regelung eines friedensvertragsrechtlichen modus vivendi über die Schaffung von Ländern als völkerrechtsfähige Staatspersönlichkeiten führt.“ Vgl. auch Aktennotiz Gumpenbergs über eine Verfassungsdiskussion in der Bayerischen Staatskanzlei am 13.3.1947 (GStAM: MA 130 021), wo Brill, Hessen, angesichts der Ungewißheit über die Zukunft betonte: „ . . . allerdings sollten wir uns die Ratifikation (des Friedensvertrages) der Einzelstaaten vorbehalten.“
- 385) Memorandum Seelos vom 24.11.1946. Vorbereitungen für den Friedensvertrag, GStAM: LR 16.
Vgl. Memorandum Budde, Betreff: Deutsche Länder und Friedensvertrag (BA-Pünder, 228, Bl. 43 ff.): „Dieser Zwischenzustand ist nach Ansicht deutscher Experten nur zu überwinden, wenn neue Völkerrechtssubjekte in Deutschland entstehen, mit denen im Falle des erwarteten Scheiterns einer zentralen Friedensvertragsregelung für Deutschland wenigstens die Westalliierten zu einem friedensvertragsrechtlichen modus vivendi kommen können.“
- 386) Es ist für die Gedankenwelt der bayerischen Gouvernementalen interessant, wie realistisch bayerische Politik von der Grundlage der Eigenstaatsideologie aus die künftige Entwicklung betrachteten. Seelos machte sich in einem Memorandum vom 20.3.1947 Gedanken über das Thema: Soll der Friedensvertrag unterschrieben werden? (GStAM: LR 17). Dabei stellte er den Versailler Vertrag als Mahnmonument für die Deutschen in den Vordergrund, denn, wie er glaubte, jetzt sei es wieder soweit, daß die Siegermächte die Friedensbedingungen einseitig festlegen wollten. Heute aber, so schloß Seelos, bereite es keine großen Schwierigkeiten, eine Unterschrift unter den Friedensvertrag zu verweigern, denn Deutschland sei schon besetzt, entmilitarisiert, Menschen seien vertrieben worden, die Kriegsschuld geklärt, die Verbrecher abgeurteilt, die Reparationen im Laufen. Schlimmeres könne den Deutschen nicht mehr passieren. Es sei besser, im Zweifelsfalle ein Statut zu unter-

schreiben, wie die USA dies angedeutet hätten, da es die Verantwortung für das materielle Überleben der Deutschen klar auf eine Seite lenke. Dies auch für den Fall, daß sich die wirtschaftliche Lage Deutschlands nicht entscheidend verbessere. Dies sei in jedem Falle einem Friedensdiktat vorzuziehen, da die Alliierten keinerlei Druckmittel mehr zur Verfügung hätten.

Dieses Memorandum ist auch für die bayerische Verfassungspolitik von einiger Bedeutung, unterstreicht es doch die Unabhängigkeit der Eigenstaatspolitik im Hinblick auf die Zukunft Gesamtdeutschlands. Vgl. auch Brief o.N. (Seelos) an Ehard vom 7.1.1947 (in Abschrift in: StAM: Bürgermeister und Rat, 391), in dem Seelos zum Reichsneubau Stellung nimmt:

„Darin liegt ein starker Zwang zur Einigung bei allen, die auf ein neues Reich angewiesen sind. Weil dies für Bayern verhältnismäßig am wenigsten der Fall ist, befindet sich Bayern in der Frage, nach welchem Plan das neue Reich gebaut werden soll, in einer verhältnismäßig starken Position – vorausgesetzt –, daß es in sich selbst über den zu Grunde zu legenden Plan einig ist.“

- 387) Dort wurde eine Leitstelle für den Friedensvertrag abgesprochen, die interzonal Vorbereitungen für den Friedensvertrag treffen sollte. Auf bizonaler Ebene wurde diese Leitstelle von Clay nicht genehmigt, der Militärgouverneur gestattete eine zonale Stelle, die lockere Zusammenarbeit mit der britischen Zone halten könne. Vgl. Foelz-Schroeter, S. 97 ff.

- 388) Interne Sitzung des Länderrates vom 11.2.1947. GStAM: LR 52. Vgl. auch Memorandum o.N. (Seelos): Der bayerische Separatismus, o.J. (Eingangsstempel MinELF: 3.4.1947) in: IZG, ED 132/74.

In gewisse Schwierigkeiten kam die bayerische Staatsregierung mit der Untergangstheorie, da Bayerns Oberster Finanzgerichtshof in einem Rechtsgutachten vom 5. April 1946 die Kontinuität des Reiches bestätigt hatte (auszugsweise Abschrift, Oberster Finanzgerichtshof V d1/46, in: GStAM: MA 130 170). Am 30.4.1947 beschäftigte sich Staatsminister Anton Pfeiffer mit diesem Gutachten: Stellungnahme zum Gutachten des Obersten Finanzgerichtshofes zur Frage der Kontinuität (GStAM: MA 130 021). Dabei bezweifelte er grundsätzlich die Geltung des Gutachtens nach den Länderbildungen in der britischen Zone und nach der Verabschiedung von Verfassungen in den süddeutschen Ländern. Zugleich aber schuf Pfeiffer eine Hilfskonstruktion, womit das Gutachten umgangen werden konnte. Pfeiffer trennte die Frage der staatlichen Existenz Deutschlands von der Frage der Weitergeltung der Weimarer Reichsverfassung: „Die Annahme einer Weitergeltung der Weimarer Reichsverfassung 1919 bis zu ihrer formellen Aufhebung oder zu ihrem Ersatz durch eine neue Reichsverfassung wird weder der tatsächlichen und rechtlichen Stellung der Länder noch der Stellung der Militärregierung in Deutschland gerecht. Weder leitet der Kontrollrat seine Herrschaftsbefugnisse in Deutschland in irgendeiner Weise aus der früheren Verfassung ab oder läßt sie durch die Annahme einer Weitergeltung dieser Verfassung irgendwie beeinträchtigen, noch kann der demokratische Neuaufbau der Länder, wie er sich inzwischen vollzogen hat, und weiter vollzogen werden soll, mit dieser Annahme in Einklang gebracht werden. Die Länder, auch wo sie einen Gliedstaat der früheren Verfassung im Kern weiterführen (wie Bayern) und nicht Neubildungen darstellen, sind eigenständig durch einen demokratischen Prozeß unter Lenkung und Aufsicht der Militärregierung neu geschaffen worden. Soweit die neuen Landesverfassungen gelten, kommt offenbar eine Weitergeltung früherer Verfassungsbestimmungen nicht in Frage. Ebenso muß aber auch eine auch nur formelle Anknüpfung des neuen Verfassungs- und Staatsrechts an das frühere Recht abgelehnt werden. Das gleiche gilt für die Annahme einer automatischen

Rechtsnachfolge zwischen dem Reich der Weimarer Reichs-Verfassung und seinen Gliedstaaten einerseits und den neuen Ländern andererseits; automatische Rechtsnachfolge kann auch dort nicht ohne weiteres unterstellt werden, wo, wie für Bayern, eine historische Identität gegeben ist. . ."

Damit stellten die bayerischen Gouvernemente nicht mehr das Reich, sondern nur noch die Verfassung zur Disposition. Auch das war eine Schwäche der bayerischen Position, die angreifbar machte und Unsicherheiten in der bayerischen Aktion erzeugten. Ein Beispiel: Aus der vollen Souveränität der deutschen Einzelstaaten mußte Bayern eigentlich, um den vollen Anspruch auf Neubau eines Bundesstaates glaubhaft vertreten zu können, die Existenz des deutschen „Staatsvolkes“ leugnen, von dem u.a. die SPD ihren nationalen Repräsentationsanspruch ableitete. Bis ins Jahr 1947 hinein gehörte dieser Begriff auch nicht zum Wortschatz bayerisch-gouvernementaler Politiker. Während einer Verfassungsdiskussion in der bayerischen Staatskanzlei am 14.3.1947 (Aktennotiz Gumpenberg vom 17.3.1947, GStAM: MA 130 021) argumentierte Pfeiffer jedoch mit diesem Begriff, der die Souveränität Bayerns in Frage stellen mußte.

Zu Kontinuitätstheorie siehe auch R. Schuster, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte 1945–1963. (1963), S. 42 ff. Olle Nyman, Der westdeutsche Föderalismus. Studien zum Bonner Grundgesetz. Stockholm 1960.

- 389) Mit dieser These war der Keim des Scheiterns einer föderalistischen Front der Länder bereits gelegt. Bayern konnte sich zu Recht darauf berufen, daß mit der Erlöschen des Reiches alle abgegebenen Hoheitsrechte wieder zurück auf den bayerischen Staat gefallen sind. Die traditionslosen, weil neugebildeten Länder aber mußten ihre staatliche Souveränität von der Macht der Sieger herleiten. Im Ergebnis aber deckte sich diese Theorie mit dem Ergebnis einer anderen, nach der die Reichsgewalt vorläufig auf die Sieger übergegangen sei, die sie nach eigenem Willen weiter verteilen, aber auch wieder nehmen konnten. Dies gab z.B. den Parteien ein gutes Argument, mit dem sie die bayerische Position unterhöhlen konnten.
- 390) Aktenvermerk Gumpenberg vom 17.3.1947 (GStAM: MA 130 021).
Teilnehmer: Hoegner, Pfeiffer, Brill, Eberhard, Glum, Baer, von Knoeringen, Elmenau.
- 391) Glum und Nawiasky arbeiteten an den bayerischen Verfassungsvorarbeiten in exponierter Stelle mit.
- 392) Vorschläge Prof. Dr. Glums für die Regelung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Staaten. GStAM: MA 130 021. Sie wurden vorgetragen auf der Sitzung des Büros für Friedensfragen in Ruit am 8.5.1947.
- 393) Vgl. hier auch W. Hoegner, Bemerkungen zu den Richtlinien des Verfassungsausschusses der SPD. „Aufbau des Reichs und der Länder“ vom Oktober 1946. (IZG, ED 120/130a). Hoegner schlug hier ebenfalls eine Bundesratsverfassung vor.
- 394) Aktennotiz Gumpenberg vom 17.3.1947 (GStAM: MA 130 021).
Über eine Verfassungsbesprechung in der Bayerischen Staatskanzlei am 14.3.1947.
- 395) Ebenda, Hoegner und Pfeiffer.
Vgl. auch Vormerkung Glums über ein Gespräch mit Kopf am 14.1.1947 (IZG, ED 120/134). Aus diesem Gespräch kann abgeleitet werden, daß er beide Projekte als

Maximal- bzw. Minimalforderungen verstand: „Ich wäre mir darüber klar, daß aus den Verhandlungen ein Kompromiß hervorgehen werde, aber es schiene mir unbedingt wichtig, daß die Landesregierungen . . . in irgendeiner Weise einen entscheidenden Einfluß auf die Regierungspolitik des Bundes haben müßten . . .“.

Kopf hatte nämlich erklärt, daß die Ministerpräsidenten der britischen Zone nur einem Plan zustimmen könnten, der einen Bundestag aus allgemeinen deutschen Wahlen hervorgehen lasse und die Regierung in dessen Verantwortung stelle. (Ebenda.)

- 396) Besprechung des Büros für Friedensfragen in Ruit am 8.5.1947, Bericht Glums, GStAM: MA 130 021.
- 397) Ebenda.
- 398) Vgl. Budde, Bericht Nr. 33 vom 25.5.1946. Betreff: Unterredung mit Ministerpräsident Hoegner und Staatssekretär Pfeiffer über die neue bayerische Verfassung und das künftige Verhältnis zum Reich. (BA-Pünder, 228, Bl. 86 ff.): „Staatssekretär Pfeiffer betonte unter Hinweis auf die langen Grenzen Bayerns zu ausländischen Staaten (Tschechoslowakei, Österreich) die Notwendigkeit, zum gegebenen Zeitpunkt auch eigene konsularische bayerische Auslandsvertretungen zu schaffen.“
- 399) W. Hoegner, Deutschlands Schicksal (handschriftlich: Reichenhall, 21.6.1947)', IZG, ED 120/283.
- 400) Bericht Glums über Gespräche mit OMGUS-Offizieren, hier: Unterhaltung mit Pollock (7.3.1947, IZG, ED 120/134). Pollock gab zu erkennen, daß den Amerikanern an einer konsequenten Ausweitung des Länderräte-Modells gelegen war. In diesem Gespräch deutete Glum gegenüber Pollock an, daß es Bayern lieber wäre, statt eines Friedensvertrages ein Statut auf der momentan gültigen politischen Basis entgegenzunehmen, denn dann habe Deutschland die Möglichkeit, „für eine Reihe von Jahren eine wirkliche Demokratie zu entwickeln“, woraus sich ein vernünftiger Föderalismus entwickeln könne. Dies vor allem dann, wenn man daran denke, im Zuge des Friedensvertrages eine verfassungsgebende Nationalversammlung wählen zu lassen.
- 401) Vorschläge über eine Verfassungspolitik des Länderrates. O. N. (Brill), o. J. (BA-Z1, 29, Bl. 23 ff.). (Vorschläge auch in IZG, ED 120/130a). Diesen Vorschlag vertrat Brill auf einer Besprechung über Verfassungsfragen am 14.3.1947 in der Bayerischen Staatskanzlei. (Vgl. Bericht Brills vom 17.3.1947, BA-Z1, 29, Bl. 27 ff.)
- 402) Aktennotiz Gumpfenberg über die Sitzung vom 14.3.1947 in der Bayerischen Staatskanzlei (GStAM: MA 130 021).
- 403) Ebenda.
- 404) Bericht von einer Besprechung über Verfassungsfragen vom 14.3.1947 in München (Brill, 17.3.1947, BA-Z1, 29, Bl. 27 ff.). Württemberg/Baden war eher noch „zentralistischer“ gesonnen als Hessen. Als auf der Sitzung des Friedensbüros in Ruit am 8.5.1947 (Bericht Glums, GStAM: MA 130 021) die Frage besprochen wurde, wie der neue Bundesstaat benannt werden sollte, plädierten Hessen und Bayern für „Bundesrepublik Deutschland“, während Württemberg/Baden sich auf „Reich“ festlegte.

- 405) Aktennotiz Gumpenbergs vom 17.3.1947 über diese Sitzung. GStAM: MA 130 021.
- 406) Vorschläge für eine Verfassungspolitik des Länderrates (BA-Z1, 29, Bl. 23 ff.).
- 407) Aktennotiz Gumpenberg vom 17.3.1947 über die Verfassungsdiskussion in der bayerischen Staatskanzlei am 14.3.1947. GStAM: MA 130 021.
Pfeiffer erschien dies offenbar so wichtig, daß er die beteiligten Herren Glum und Brill einlud, mit ihm beim Abendessen „einige Fragen gesondert zu besprechen“. (Bericht Brills, BA-Z1, 29, Bl. 27 ff.).
- 408) Bericht Brills (BA-Z1, 29, Bl. 27 ff.).
- 409) Zu dieser Zeit standen ja bereits zwei verfassungspolitische Richtlinien im Raum: Die Richtlinien für den Aufbau des Reiches und der Länder, beschlossen von der SPD in Gießen am 8./9.11.1946 (IZG, ED 120/130a mit Kommentar Hoegners) und der Verfassungsentwurf der SED, der Brill – nach seiner Aussage (Bericht von einer Besprechung über Verfassungsfragen, München, 14.3.1947, vom 17.3.1947, BA-Z1, 29, Bl. 27 ff.) – zu seinen Vorschlägen für eine Verfassungspolitik des Länderrates mit bewogen hat. Beide Vorschläge mußten eine Reaktion Bayerns hervorgerufen, denn die bayerischen Gouvernementsalen lehnten beide Entwürfe scharf ab.
- 410) Vgl. Foelz-Schroeter, S. 101 f.
- 411) Auf der Sitzung des Büros für Friedensfragen in Ruit am 20.5.1947, IZG, ED 120/130a.
- 412) Foelz-Schroeter, S. 101.
- 413) GStAM: Bev. St. 7.
- 414) Ebenda.
- 415) Ebenda.
- 416) Ein verfassungspolitischer Alleingang schloß eine Zusammenarbeit mit anderen Ländern bei passenden Gelegenheiten der praktischen Politik nicht aus.
- 417) Vgl. z. B. Denkschrift Seelos: „Der bayerische Separatismus“ vom April 1947 (IZG, ED 132/74).
- 418) Ebenda: „Denn nach der völligen Aushöhlung der Staatlichkeit der früheren deutschen Bundesstaaten durch Hitler zugunsten einer Zentralregierung wäre es bei dem Fehlen eines Staatsgefühls in den neugebildeten deutschen Ländern und angesichts der zentralistischen Parolen der kommunistischen, der demokratischen, des größten Teils der sozialistischen Partei und auch gewisser Kreise der bayerischen CSU kaum möglich, einen Bundesstaat unter Wahrung der Rechte der Einzelstaaten zu bilden.“
- 419) Seelos, Der bayerische Separatismus (IZG, ED 132/74). Womit die Hoffnung der bayerischen Gouvernementsalen auf die Ausbildung von Staatstraditionen in den neugebildeten Ländern stark reduziert werden mußte.

- 420) Vgl. die in Gießen von der SPD am 8./9.11.1946 verabschiedeten Richtlinien für den Aufbau des Reiches und der Länder: z. B. Art. D2a: „Regierungsfunktionen mit Souveränitätscharakter liegen ausschließlich beim Reich.“
- 421) Ein Ausfluß dieser Theorie war die Betonung der Freiwilligkeit eines Bundesbeitritts, was beinhaltete, daß Bayern einem Bund nicht beitreten würde, falls es mehr Rechte abzuspalten hätte, als es freiwillig zu geben bereit war.
In einem Brief an die Leitung der Berliner CDU zu dem Vorschlag von Jakob Kaiser einer Volksbefragung zur Verfassung, schreibt Münchens Oberbürgermeister Karl Scharnagl: „In der bayerischen Verfassung ist ausdrücklich betont, daß dieses Reich sein muß ein Bundesstaat, gebildet durch den freiwilligen Zusammenschluß der einzelnen Länder. Diese Festlegung macht es notwendig, daß die Stellungnahme der Länder durch eine Abstimmung klar gestellt wird und daß sie maßgeblich sein wird für die Frage des Anschlusses eines Landes. Aufgabe der Verhandlungen, die vorhergehen, muß es sein, eine solche Konstruktion zu finden, die der freiwilligen Zustimmung der Länder sicher sein kann.“ (StAM: Bürgermeister und Rat, 395).
- 422) „Wenn zudem die Dezentralisation erwähnt wird unmittelbar im Anschluß an eine Darstellung, daß eine Atomisierung Deutschlands eine Balkanisierung Mitteleuropas wäre, so muß der Gedanke entstehen, als ob die Dezentralisation lediglich eine Milderung eines zentral geleiteten Reiches sein sollte. Auch die Benennungen „Atomisierung“ und „Balkanisierung“ lassen keine klaren Begriffe erkennen, mit denen man sich auseinandersetzen könnte. Durch den Gebrauch solcher Benennungen wird man nicht leicht zu einer Verständigung kommen, man redet zu sehr aneinander vorbei. Gerade in den Kreisen der Union wird eine völlige Klarstellung der Begriffe notwendig sein, damit im entscheidenden Stadium eine deutliche Ausrichtung der Union erreicht werden kann.“ (Scharnagl an die Leitung der Berliner CDU vom 13.2.1947. StAM: Bürgermeister und Rat, 395).
- 423) Wie Foelz-Schroeter, S. 90, richtig feststellt.
- 424) Konferenz Clays mit den Ministerpräsidenten in Berlin am 23.2.1947. GStAM: MA 130 437.
- 425) Die Affaire um die Wahl Victor Agartz zeigte der bayerischen Regierung, wie recht sie mit ihren Befürchtungen über die Dominanz der Parteien und der Zentralbürokratie hatte. Auf der Konferenz zwischen Clay und den Ministerpräsidenten in Berlin am 23.2.1947 (GStAM: MA 130 437) gab Ministerpräsident Ehard Clay zu verstehen, daß die Bizone nur noch unter der Führung der Militärregierungen arbeitsfähig sein würde, d.h., daß die Ministerpräsidenten zum Erlaß bizonal einheitlicher Gesetze nur bereit sein würde, falls die Militärgouverneure dies anordnen würden. Clay akzeptierte ein solches Vorgehen, das den Länderrat wiederum zum Zentrum US-zonaler Politik machte, rechnete zu diesem Zeitpunkt offenbar aber nicht damit, daß die Länderopposition gegen die Bizone ein bizonales Gesetzgebungsverfahren meist schon im Entscheidungsvorfeld ersticken würden. Nach der definitiven Ablehnung einer Koordinierung durch Clay auf der erwähnten Konferenz hat es den bayerischen Ministerpräsidenten Ehard auch nicht mehr enttäuscht, daß Clay ebenfalls das in Wiesbaden projektierte Treffen zwischen den Ministerpräsidenten und den Leitern der bizonalen Verwaltungen untersagte. Ministerpräsident Maier betonte, daß das Verhältnis zwischen Verwaltungen und Ländern geklärt werden solle: „Einige bizonale Ämter glauben, sie stünden über den Länderregierungen. Es sind zwei Minister in der britischen Zone, die sagen, daß die bizonalen Ämter über

den Länderregierungen stehen.“ Eine solche Klärung war in dem Augenblick überflüssig, als den Ministerpräsidenten untersagt wurde, die Kontrolle über die bizonalen Verwaltungen auszuüben. (Auf derselben Konferenz untersagte Clay auch weitere bizonale Ministerpräsidenten-Konferenzen bis zum Ende der Moskauer Konferenz.)

- 426) Den diesmal der Bremer Bürgermeister Kaisen hervorkehrte, als Mittler zwischen beiden Zonen: „Ich möchte hervorheben, daß wir vor allen Dingen auf die praktische Seite des ganzen Problems schauen müssen . . . Dies wäre kein Problem, wenn wir eine zentrale deutsche Regierung hätten. Wir müssen jetzt von unten nach oben arbeiten. Jetzt müssen wir von der Zuständigkeit des Landes bis zu der des bizonalen Amtes durchdringen, und wir müssen den bizonalen Ämtern gewisse Befugnisse übertragen, damit sie überhaupt arbeiten können.“ Konferenz Clays mit den Ministerpräsidenten in Berlin am 23.2.1947. GStAM: MA 130 437.
- 427) Ebenda: „... aber ich glaube, daß wir uns gegenwärtig sein müssen, daß auf Moskau eine Reihe von Konferenzen folgen werden, die mehrere Monate in Anspruch nehmen werden.“
- 428) Wobei auch an friedensvertragsähnliche Regelungen mit einzelnen Siegermächten gedacht war.
- 429) Rolf Steininger, Zur Geschichte der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz 1947. In: VfZG 23 (1975) 375 ff.
Hier S. 377. In diesem Aufsatz auch Hinweise auf die Literatur über dieser Konferenz.
- 430) Steininger, S. 378.
- 431) W. Grünewald, Die Münchner Ministerpräsidentenkonferenz 1947, Anlaß und Scheitern eines gesamtdeutschen Unternehmens. (Marburger Abhandlungen zur politischen Wissenschaft, hrg. von Wolfgang Abendroth, Bd. 21) 1971.
- 432) „Sofern bei dem geplanten Treffen in Bremen am 4./5. Oktober auch die Regierungschefs der russischen Zone teilnehmen werden, gewinnt das Treffen ein anderes Gesicht, weil die Tendenz bestehen wird, die gemeinsamen Erklärungen der Ministerpräsidenten so zu gestalten, daß die zentralistische Einstellung der Regierungschefs aus der russischen Zone eine gewisse Berücksichtigung findet.“ Seelos, 24.9.1946: Aufzeichnung über die interzonale Entwicklung in Deutschland. GStAM: MA 130 019.
- 433) Vgl. auch Steininger, S. 385.
- 434) Vgl. auch Steininger, S. 391, über das Gespräch Seelos–Lüdemann.
- 435) Seelos, 24.9.1946, Aufzeichnung über die interzonale Entwicklung in Deutschland, GStAM: MA 130 019.
- 436) Was Steininger und Foelz-Schroeter, S. 130 ff, zu Recht in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellten.
- 437) Steininger, S. 377 und Anm. 11.

- 438) Wodurch der Ruiter Verfassungsentwurf über die Bildung eines Verbandes Deutscher Länder an momentaner Aktualität gewonnen hatte. Damit aber wird die These gestützt, daß nicht das Friedensbüro Einflußnahme auf die Münchner Konferenz gesucht hat, wie in der Literatur vielfach angenommen, sondern daß z. B. Bayern diese Möglichkeiten des Friedensbüros benützen wollte, um die Bizone staatsrechtlich voran zu bringen, sie aber in dem Augenblick fallen ließ, als die neue Form der Bizone durch das anglo-amerikanische Abkommen vom 29.5.1947 eine Teilstaatslösung verbaut hatte.
- 439) Vgl. auch Steininger, S. 385.
- 440) Steininger, S. 378 ff.
- 441) Zur Haltung der SPD gegenüber der Münchner Konferenz siehe Steininger, S. 393 ff.
- 442) Ebenda, S. 402.
- 444) Steininger, S. 393 ff. Wobei die Frage des Zusammenhangs zwischen Demokratie und Wirtschaftsform bei Schumacher ausgeklammert bleibt. In dieser Frage war Schumacher ebenfalls konträrer Ansicht.
- 445) Steininger, S. 446.
Dafür war sicher auch die Bizonenneuordnung verantwortlich, die auf wirtschaftlichem Sektor den Ministerpräsidenten zuvorgekommen war.
- 446) Steininger, S. 393 ff.
- 447) Zum technischen Aufbau der 2. Phase der Bizone siehe: T. Pünder, *Interregnum*, S. 89 ff. und W. Vogel, *Westdeutschland*, Bd. I, S. 88 ff.
- 448) Ministerrat vom 19.4.1947, GStAM: Bev. St. 7.
- 449) Es ist gut denkbar, daß die Erwartung, die politische Verantwortung in der Bizone zu übernehmen, die Planung für die Münchner Ministerpräsidentenkonferenz beeinflussten.
- 450) Interne Besprechung mit Clay am 6.5.1947 (GStAM: LR 53).
Clay sagte, daß die Zusammenlegung der bizonalen Stellen in Frankfurt bereits beschlossen sei. Ebenso die Errichtung eines Wirtschaftsrates aus Parlamentariern (2-3 Vertreter jedes Landtages), unklar sei noch der Grad der Verantwortung dieses neu zu schaffenden Gremiums, wobei die USA weiter zu gehen bereit seien als die Engländer.
- 451) Vgl. 5. Sitzung des Parlamentarischen Rates beim Länderrat am 30.6.1947, Bericht Walter Strauss. GStAM: MA 130 271.
- 452) Zur Bezeichnung der einzelnen Organe siehe W. Vogel, *Westdeutschland*, Bd. I, S. 90, Anm. 1. und S. 95, Anm. 2.
Vgl. auch Pünder, *Interregnum*, S. 97 ff.
- 453) Vgl. Sitzung des Parlamentarischen Rates des Länderrates vom 30.6.1947. Ausführungen Strauss, GStAM: MA 130 271.

- 454) Es war von den anglo-amerikanischen Alliierten ja bereits für die erste Phase der Bizone ein Bereich ausgesperrt worden, die der Legislative der Landtage entzogen war und einer Entscheidungsbefugnis der Ministerpräsidenten alleine vorbehalten blieb, bzw. einer Entscheidung der Militärregierung. Die Frage stellte sich also nur, wie weit der Wirtschaftsrat seine Rechtsetzungsbefugnis über den in den fünf bizonalen Verwaltungsabkommen vom Herbst 1946 hinaus ausdehnen konnte.
- 455) Ausführungen Strauss auf der Sitzung des Parlamentarischen Rats des Länderrats vom 30.6.1947. GStAM: MA 130 271.
- 456) Strauss, ebenda.

- 457) Ebenda, Strauss.
- 458) Strauss, ebenda.
Wobei die Direktoren allerdings das Recht besaßen, sich an den Wirtschaftsrat zur Entscheidung strittiger Punkte zu wenden.
- 459) Ebenda.
- 460) Ebenda.
- 461) Gegen diese Vermengung von Aufgaben haben die Ministerpräsidenten schon früher Stellung bezogen, als sie feststellen mußten, daß die Zonenverantwortlichen der britischen Zone an den Sitzungen der bizonalen Organe teilnahmen. (Vgl. interne Sitzung des Länderrates vom 5./6. 1947, TO 11. GStAM: LR 53).
Auf das Problem der staatsrechtlichen Struktur der britischen Zone ging der Generalsekretär des Länderrates auf derselben Sitzung ein. Rossmann stellte fest, daß sich die britische Zone nach der Umbildung des Zonenbeirates, bei der der erwartete Länderrat ganz weggefallen sei, von der föderativen Linie ganz entfernt habe, der neue Zonenbeirat eher einem Zonenparlament ähnele, in dem die Länder keinerlei Rolle spielen würden.
- 462) Denkschrift o.N., o.J. (mit Bleistift: Dr. G. Seelos, Kompetenzen). GStAM: MA 130 438.
- 463) Ebenda.
- 464) Ebenda.
- 465) Diese Auseinandersetzung war bereits angelegt, da Seelos im neuen Wirtschaftsrat die Möglichkeit sah, sofort und unter allen Umständen die Macht der Mindener Wirtschaftsbürokratie zu brechen, deren Apparat mittlerweile auf mehr als 2000 Personen angeschwollen sei und die sich Kompetenzen aneignen müsse, nur um das Personal zu beschäftigen. Ebenda.
- 466) Ebenda: „Wenn der Exekutivrat einerseits das föderative Organ zugunsten der Länder ist, und ihre berechtigten Anträge und Wünsche berücksichtigen muß, so hat er andererseits die verantwortungsvolle Aufgabe, die bizonalen Weisungen an die Länder zu erteilen.“
- 467) Ebenda.
- 468) Es kann hier nicht bestritten werden, daß die Zahl der Ansatzpunkte für eine eigenstaatliche Politik Bayerns seit Beginn der Bizone oder noch früher immer weniger wurden, die bayerische Politik allmählich in die Defensive geriet. Doch zu diesem Zeitpunkt blieben der bayerischen Politik noch viele sichtbare Ziele, so daß die Hoffnung auf Durchsetzung einer eigenstaatlich motivierten gesamtdeutschen Staatsform noch ungebrochen war, nur ab und zu Dämpfer erhielt.
- 469) Vgl. dazu G. Mächler, CDU/CSU. Das schwierige Bündnis. München 1976. S. 36 ff.
- 470) Vgl. Hoegners Ansprache in Reichenhall, 21.6.1947: Deutschlands Schicksal (IZG, ED 120/883), und Hoegners Denkschrift (o.J.): Voraussetzungen eines wahren Fö-

deralismus in Deutschland. Punkt 2: „Die Parteien sollten nicht auf der Grundlage des Bundesgebietes, sondern der Einzelstaaten organisiert sein. In zentralistisch organisierten Parteien herrscht durch das System der von der Zentrale bezahlten und damit von ihr abhängigen Sekretäre und Parteiredakteure in Wirklichkeit die Diktatur eines Parteiapparates, der von einem kleinen Klüngel von Menschen beherrscht wird. Zentralistisch organisierte Parteien fördern den Staatszentrismus. Durch föderalistische, d.h. auf der Grundlage der Einzelstaaten aufgebaute Parteien wird diese Gefahr vermindert. Für die Zwecke der Bundespolitik könnten die Parteien der Einzelstaaten jeweils zu Arbeitsgemeinschaften zusammentreten. In den Satzungen der Parteien müssten Vorkehrungen gegen die Alleinherrschaft einzelnen Parteiorgane oder einer Gruppe von Mitgliedern getroffen sein.“ (Hoegner wollte diese Föderalisierung auch auf die Gewerkschaften ausgedehnt wissen. Ebenda.) Ministerpräsident Ehard, dessen CSU dieses geforderte Prinzip bereits erfüllt hatte, mußte nicht so hart vom Leder ziehen wie sein Stellvertreter, doch auch er pochte auf die Eigenständigkeit der CSU: „Die bayerische Politik steuert darauf hin, Bayern als Staat endlich in ein richtiges Verhältnis zu seiner deutschen Umwelt zu bringen . . . Eine solche Politik . . . bedarf eigenständiger politischer Organisationen, die in sich selbst ruhen und ihre politischen Impulse aus sich selbst empfangen; d.h. wir brauchen eine Landespartei, die ihre oberste Instanz in sich selbst hat und frei ist von irgendwelchen Weisungen, die von außen an sie kommen . . . Reichsparteien entstehen . . . immer unter dem Einfluß zentralistischer Tendenzen.“ (Zitat aus Mächler, S. 41. CSU-Landesversammlung in Marktrechwitz vom 24.1.1948).

- 471) Zu Hoegner, siehe oben, S. 45, Anm. 1, Für die CSU vgl. Mächler, S. 45.
- 472) Ein gewichtiger Hinweis auf eine solche Vorstellung der bayerischen Regierung gibt die Diskussion um den Parlamentarischen Rat des Länderrates. Hinweise finden sich ebenfalls in den bayerischen Verfassungsarbeiten für die neue Bundesverfassung. Um ein solches Abstimmungsverhalten durchbringen zu können, wäre die bayerische Staatsregierung bereit gewesen, auf eine Gewichtung der Länder nach Größe und Bevölkerungszahl zu verzichten.
- 473) Z.B. das Gedankengut der antifaschistischen Gemeinsamkeit, die Argumentation über das „an einem Strang ziehen“ zur Überwindung der Not, das von dem Ministerpräsidenten hochgehaltene Prinzip der Sachentscheidungen, die Rückschau auf den Untergang der Weimarer Republik, bedingt auch durch die Parteikämpfe zwischen den demokratischen Parteien.
- 474) Vgl. den Entwurf eines Briefes in der bayerischen Staatskanzlei, Pfeiffer an Adenauer, 27.8.1947 (BStK: AZ 1101 aus Bif 2): „Die bayerische Staatsregierung war der Auffassung, daß es den Interessen Bayerns in einem höheren Sinn entsprochen hätte, das Zusammengehen der beiden großen Parteien auch im Wirtschaftsrat einer Kampfabstimmung vorzuziehen.“
Vgl. auch Seelos Denkschrift, Kompetenzen, o.J. (GStAM; MA 130 438): „Insbesondere hat der Zusammenschluß der Abgeordneten des Wirtschaftsrates zu politischen Fraktionen, in einem Gremium, das sich nur mit wirtschaftlichen Fragen befassen sollte und der sofortige Beginn der parteipolitischen Auseinandersetzungen manche Angriffe in der Öffentlichkeit ausgelöst.“ Vgl. dazu auch oben, S. 275.
- 475) Gesamtzahl der Abgeordneten nach Wahlprüfungen: 52.
Davon: CDU/CSU: 20, SPD: 20, FDP: 4, Zentrum: 2, WAV: 1, DP: 2, KPD: 3.

Da die Abgeordneten der DP auf eine eigene Fraktionsbildung verzichtet hatten und sich der CDU/CSU-Fraktion anschlossen, wurde die CDU/CSU zur stärksten Fraktion im Wirtschaftsrat.
Aus Pünder, Interregnum, S. 98.

476) Vgl. Pünder, Interregnum, S. 109 f.

477) Vgl. Pünder, Interregnum, S. 110 ff.

478) Vgl. Pünder, Interregnum, S. 113 f.

Gewählt wurden: Für die Verwaltung der Wirtschaft: Dr. J. Semler, München; der E.L.F.: Dr. Hans Schlange-Schöningen, Hamburg; der Finanzen: Dr. O. Schniewind, München; des Verkehrs: Eu. Fischer, Frankfurt; für Post- und Fernmeldewesen: H. Schubert, München.

479) CSU-Mitglieder des Wirtschaftsrates:

Flörl, Fritz, Malermeister,
Fromm, Kurt-Wilhelm, Landwirt,
Karpf, Hugo, Gewerkschaftssekretär,
Loibl, Alfons, Ökonomierat, Brauereibesitzer, Landwirt,
Dr. Seelig, Otto, Landwirt,
Weinkamm, Otto, Stadtrechtsrat (rückte nach für J. Semler).

Die Arbeitsgemeinschaft Bauernverband-Gewerkschaft hatte die Mehrheit der Stimmen unter den CSU-Mitgliedern, wobei auch die beiden restlichen Abgeordneten durch ihr Abstimmungsverhalten zur Regierungskoalition standen. Vgl. Brief Loibls an Schlögl vom 5.8.1947, Akten BBV, Ordner: MG, allgemein.

480) Vgl. dazu Mühler, S. 36 ff.

481) Brief Adenauers an Ehard vom 23.7.1947. BStK: AZ 1101 aus Bif. 2.

482) Ebenda.

In der Niederschrift über die Sitzung des wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU am 11.8.1947 steht folgender Beitrag Müllers verzeichnet: „Müller betonte, daß es notwendig sei, den Mut zu haben, auch praktisch in die Politik einzugreifen und Verantwortung zu übernehmen. Die CSU muß sich in ihrer Haltung klar von der SPD unterscheiden und es wagen, selbst realistische Politik zu machen. In Frankfurt hat es keinerlei Flügelpolitik gegeben und die Entscheidungen sind in Übereinstimmung mit Dr. Adenauer und Jakob Kaiser gefallen. Die Union . . . kann es nicht verantworten, der SPD die totale Macht über die Wirtschaft zu überlassen . . .“ (Akten BBV, Ordner: Union und andere Parteien).

Auf derselben Sitzung ging Semler auch auf die Ablehnung des Vorschlages Adenauers an die SPD ein, der SPD das Wirtschaftsdirektorium zu überlassen, falls diese Wirtschaftsministerien der Länder abgeben würden. Alle acht Wirtschaftsministerien der Länder besetzte die SPD. (Vgl. auch Pünder, Interregnum, S. 113). Es kann nicht geklärt werden, ob Adenauer dieses Angebot ernst gemeint hat, oder ob die SPD aus eigenem Antrieb dieses Angebot ablehnte. Müllers parteipolitisches Kalkül gegen die bayerische Regierungskoalition war jedenfalls darauf aufgebaut, daß CDU/CSU die Alleinverantwortung im Wirtschaftsrat tragen werde und es ist — nach seiner eigenen Aussage — auch so mit den Führern der CDU abgesprochen worden.

- 483) Ebenda.
Nur als besondere Ausnahme sollte Seelos auf Weisung Ehards abweichende Meinung vorbringen dürfen.
- 484) Die Haltung des bayerischen Exekutivrat-Mitgliedes resultierte aus einem Koalitionskompromiß. Eine Verknüpfung dieser Stimme mit der Entscheidung der CDU/CSU-Fraktion hätte die Regierungskoalition zerbrechen lassen müssen. Bei einer folgenden Alleinregierung der CSU gab es keine Möglichkeit mehr, den Parteipolitiker Müller von der bayerischen Regierung fern zu halten. Damit aber war auch eine weitere gouvernemental-eigenstaatliche Politik Bayerns zum Scheitern verurteilt. Dies zeigte sich dann im September 1947 sehr deutlich.
- 485) Vormerkung Elmenaus für Pfeiffer vom 11.8.1947. BStK: AZ: 1101 aus Bif. 2.
- 486) „Es hat fast den Anschein, als sollte alles genauso wieder weitergehen, wie vor dem Jahre 1933.“ Ehard an Adenauer vom 7.8.1947 (BStAK: AZ 1101 aus Bif 2).
- 487) „Leider muß ich heute nach einer mehrmonatigen Tätigkeit des Wirtschaftsrates feststellen, daß meine von Anfang an bestehenden Bedenken nicht zerstreut, sondern in manchen Punkten sogar noch gesteigert worden sind. Immer wieder sieht sich die bayerische Regierung, ich möchte betonen, sehr gegen ihren Willen, gezwungen, sich gegen den zunehmenden Zentralismus in Frankfurt zur Wehr zu setzen, der getragen wird von einer Reichsbükratie, die sich offensichtlich weigert, an einem föderalistischen Aufbau des zukünftigen Deutschlands mitzuarbeiten, einen Zentralismus, der sich, ich bedaure das sagen zu müssen, im Grunde nicht wesentlich von dem der verflossenen 12 Jahre unterscheidet.“ (Entwurf Gumpenbergs vom 14.11.1947 für einen Brief Ehards an Adenauer als Antwort auf dessen Schreiben vom 22.8.1947. BStK: AZ 1101 aus Bif 2. Der letzte Halbsatz ist mit Bleistift durchgestrichen. Es ist nicht festzustellen, inwieweit der Gumpenbergsche Entwurf in ein Schreiben Ehards eingeflossen ist.
- 488) Ehard an Adenauer vom 7.8.1947. BStK: AZ 1101 aus Bif 2.
- 489) Entwurf Gumpenbergs für ein Antwortschreiben Ehards auf Adenauers Brief vom 22.8.1947. BStK: AZ 1101 aus Bif 2. Adenauer hatte in seinem Brief vom 22.8. 1947 seine Forderung nach Stimmangleichung im Exekutivrat modifiziert, wahrscheinlich auf Grund der harten Reaktion Ehards.
- 490) „Wenn die bayerische Regierung seinerzeit für eine Besetzung der Direktorenposten mit Angehörigen der beiden großen Parteien CDU/CSU und SPD eingetreten ist, dann deshalb, weil sie der Auffassung war, daß gerade der Wirtschaftsrat und die bizonalen Ämter dem parteipolitischen Streit entzogen bleiben und im Interesse der Gesamtbevölkerung eine Arbeitsgemeinschaft aller politischen Richtungen zur Überwindung der allgemeinen Not gefunden werden müsse.“ (Entwurf Gumpenbergs vom 14.11.1947. BStK: AZ 1101 aus Bif 2).
- 491) Entwurf 27.8.1947. Pfeiffer an Adenauer, zum Brief Adenauers vom 22.8.1947. BStK: AZ 1101 aus Bif 2.
- 492) Adenauer an Ehard vom 27.7.1947. BStK: AZ 1101 aus Bif 2. Der Exekutivrat hatte in seinem Wahlvorschlag den Wirtschaftsminister von Niedersachsen, Alfred Kubel, SPD, vorgeschlagen. Die erweiterte Liste ergänzte dazu Dr. Heinz Potthoff, SPD, Ministerialdirektor im nordrhein-westfälischen Wirtschaftsministerium.

- 493) „Bei den leider immer noch recht verschieden gearteten wirtschaftlichen Bestrebungen der beiden Besatzungszonen, die sich ohne Rücksicht der politischen Parteirichtung abzeichnen . . .“ Ehard an Adenauer vom 7.8.1947. BStK: AZ 1101 aus Bif 2.
- 494) Gespräch des Verfassers mit Müller am 9.3.1978.
Semler war Vorsitzender des wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU, der vom Müller-Flügel beherrscht wurde.
- 495) Entwurf Pfeiffers an Adenauer, 27.8.1947 (BStK: AZ 1101 aus Bif 2): „Was den Föderalismus Dr. Semlers betrifft, darf ich mich auf die Erwiderung beschränken: „Ihr Wort in Gottes Ohr.““
Adenauer hatte in seinem Schreiben vom 22.8.1947 den Föderalismus Semlers herausgestrichen.
Sein Amt als Vorsitzender des wirtschaftspolitischen Ausschusses der CSU hatte Semler am 6.9.1946 demonstrativ niedergelegt aus Protest dagegen, daß Horlacher und Schlögl, die Vertreter des Bauernflügels, sich bei der Konzipierung eines neuen Selbstverwaltungssystems durchgesetzt hatten. Vgl. Mintzel, Geschichte der CSU, S. 241 ff.
- 496) Es ist nicht direkt belegbar, doch dürfte der Wunschkandidat der gouvernementalen bayerischen Regierung für den wichtigsten Posten des Direktors der bizonalen Wirtschaftsverwaltung der bayerische Wirtschaftsminister Dr. Rudolf Zorn gewesen sein. Zorn war Sozialdemokrat, eine Voraussetzung für die Allparteienkoalition des Wirtschaftsrats. Seine Wirtschaftskonzeption allerdings unterschied sich in einigen Punkten deutlich vom Programm der SPD, das mit Schumachers Einwilligung in der Hauptsache von Agartz und Noeltig formuliert worden war. Anstelle von Planwirtschaft, welche die bayerische Gouvernementalen strikt ablehnten (vgl. oben S. . . .) propagierte Zorn die „Wirtschaftsplanung“, unter der es eine Mischform zwischen planender und kapitalistischer Wirtschaftsform verstand. Mit diesem Programm drang er auf dem Düsseldorfer Parteitag der SPD 1948 nicht durch, auch die bayerische SPD folgte ihm zunächst nicht. Vgl. dazu W. Behr, Sozialdemokratie und Konservatismus, S. 170 ff. Schreyer, Bayern – ein Industriestaat, S. 109 ff.
Innerhalb der bayerischen Regierungskoalition allerdings hatte Zorn breite Zustimmung. Die Wirtschaftsprogrammatische innerhalb der CSU war diffus, da sich die verschiedensten Richtungen nur schwer auf einen Minimalkompromiß einigen konnten. (Schreyer, Bayern – ein Industriestaat, S. 93 ff. A. Mintzel, Geschichte der CSU, S. 215 ff.). Bei der Koalitionsabsprache hatte CSU und SPD die Wirtschaftsfragen weitgehend außer Acht gelassen, sie stellten in Bezug auf die fundamentale staatsrechtliche Gemeinsamkeit offenbar kein relevantes Gebiet dar. Der linke „Bauern“-flügel der CSU stand dem Zornschen Wirtschaftsmodell aufgeschlossen gegenüber. Der genossenschaftliche Sozialismus hatte auch im Bauernflügel Freunde – Horlacher, einer der einflußreichsten „Bauern“ der CSU, war Staatskommissar für das Genossenschaftswesen. Es schien Ansatzpunkte für eine Verständigung zu geben. Zorn konnte in den Augen der Regierungskoalition auch ein Verbindungsglied zum oppositionellen Müller-Flügel der CSU dargestellt haben, da dort über einen „christlichen Sozialismus“ noch nicht das letzte Wort gesprochen war. (A. Mintzel, Geschichte der CSU, S. 216 ff.). Der bayerische Wirtschaftsminister Rudolf Zorn hatte also eine wichtige Integrationsfunktion innerhalb der gouvernementalen Koalition. Er war in der bayerischen SPD einer der wenigen Politiker, die zur Koalition standen und sie bis zum Zerfall im September 1947 über Wasser hielten. (Schreyer, Bayern – ein Industriestaat, S. 113). Zorn wäre ein sozialdemokratischer Wirtschaftsminister gewesen, dessen Wirtschaftskonzeption und dessen föderalistische

Einstellung ihn für die bayerische Staatsregierung akzeptabel gemacht hätte. Die Ablehnung seines Wirtschaftsprogramms auf dem Düsseldorfer Parteitag läßt vermuten, daß Zorn bei seiner Nominierung auf Widerstand bei seiner eigenen Partei gestoßen wäre. Bei dem Ziel der bayerischen Regierung, ihren Kandidaten für die Ernährungsverwaltung durchzubringen, konnte sie außerdem nicht hoffen, auch noch den Wirtschaftsdirektor von Bayern aus zu besetzen.

- 497) Schlögl an Hermes, 26.7.1947. GStAM: MA 130 446.
- 498) Loibl an Schlögl vom 18.8.1947. Akten BBV, Ordner: MG, Allgemein: „... wozu Dr. Adenauer auch noch die Begründung brachte, daß die SPD im Rheinland und Westfalen ungeheuer gegen Dr. Baumgartner gehetzt und ihn damit unmöglich gemacht habe.“
- 499) Loibl an Schlögl vom 5.8.1947. Akten BBV, Ordner: MG, Allgemein.
- 500) Schlögl an Hermes vom 26.7.1947. GStAM: MA 130 446.
Vgl. auch Antwortschreiben Hermes an Schlögl vom 5.8.1947 (IZG, ED 32/105).
- 501) Zu Hermes vgl. auch Loibl an Schlögl vom 5.8.1947. Akten BBV, Ordner: MG, Allgemein.
- 502) Schlögl an Hermes, 26.7.1947. GStAM: MA 130 446: „Die Art und Weise des Wahlvorganges hat im besonderen auch deshalb enttäuscht, weil dabei auf die Person von Dr. Baumgartner keinerlei Rücksicht genommen wurde. Man hätte bei dem entscheidenden Wahlgang Dr. Baumgartner nicht mehr zur Wahl stellen dürfen, wenn man ihn schon ausschalten wollte.“
Hermes an Schlögl vom 5.8.1947 (IZG, ED 132/105): „Es wäre die Aufgabe der verantwortlichen Stellen in Bayern gewesen, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, da die Vorschläge doch vom Exekutivrat vorgelegt wurden.“
Vgl. dazu auch Loibl an Schlögl vom 5.8.1947 und vom 18.8.1947. Akten BBV, Ordner: MG, Allgemein.
- 503) Was den Sieg Müllers noch vollkommener machte.
- 504) Sitzung des Länderrates vom 26.9.1946. Akten zur Vorgeschichte, S. 875. Auch in der britischen Zone war Schlange damals nicht unumstritten gewesen. Seine Wahl erfolgte erst, nachdem der Widerstand gegen ihn von Vertretern der beiden Militärregierungen gebrochen worden war. Vgl. Akten zur Vorgeschichte, S. 888, Anm. 33.
- 505) Schlögl an Hermes vom 26.7.1947. GStAM: MA 130 446.
Mit seinen Vorwürfen gegen die Schlange'sche Politik nahm Schlögl einen Faden auf, der sich durch die gesamte bayerische Politik der nächsten Monate immer breiter ziehen sollte.
- 506) Schon während seiner Tätigkeit als Leiter der Ernährungsverwaltung der britischen Zone hatte Schlange sich darauf festgelegt, die Zusammenarbeit beider großen Parteien zu ermöglichen.
- 507) Dies unterstreicht auch der Brief von Hermes, den er als Antwort auf die scharfen Angriffe Schlögls absandte. Hermes an Schlögl vom 5.8.1947 (IZG, ED 132/105).

Zur Begründung seiner Unterstützung einer Kandidatur Schlanges fielen Hermes nur fadenscheinige Begründungen ein: „Aber ich mußte in Würdigung aller Umstände für Herrn Schlange eintreten und zwar aus dem Grunde, weil Herr Dr. Schlange seit 1 1/2 Jahren sein undankbares Amt (als Leiter des Zentralamtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der britischen Zone) trotz aller Anfeindungen unparteiisch und sachlich geführt hat und daß es ein unverständlicher Undank der Partei gewesen wäre, ihn ohne triftige sachliche Gründe fallen zu lassen. Außerdem hatte ich Herrn Minister Dr. Schlange schon vor Monaten meine Bereitschaft erklärt, für ihn einzutreten. Als ich Herrn Dr. Schlange diese Zusicherung machte, war von einer Kandidatur des Herrn Minister Dr. Baumgartner keine Rede . . .“ (Die bizonale Zusammenfassung in den neuen Gremien, die diese Wahlen zur Folge hatten, kamen für die deutschen Politiker ziemlich überraschend).

- 508) Vorläufig deshalb, weil Bayern diese Entscheidung nicht anerkannte und noch einen Versuch machte, die Entwicklung aufzuhalten und zu ändern.

- 509) Die Politik Müllers in Frankfurt gegen den gouvernementalen Flügel der eigenen Partei führte die CSU in eine existenzbedrohende Krise; Müller beschwor die Gefahr einer Parteispaltung herauf.

- 510) In einer Ansprache vor dem Parlamentarischen Rat des Länderrates am 30.6.1947 faßte Walter Strauss die Analyse zusammen (BA-Z1, 28, Bl. 200 ff.): „Für die Gesamtbewertung der künftigen Bedeutung des Wirtschaftsrates und der damit zusammenhängenden Organisation ist von erheblichem politischem Interesse, daß in dem Vorspruch sowohl das Abkommen zwischen den Militärregierungen als auch der Proklamation Nr. 5 der Zweck dieses neuen Wirtschaftsrates . . . klargestellt wurde, daß man diesen Wirtschaftsrat geschaffen habe bis zur Wiederherstellung der deutschen Wirtschaftseinheit, daß man also damit in keiner Weise der gesamt-deutschen Wirtschaftseinheit vorgreifen wollte und von vornherein die Lebensdauer dieses Wirtschaftsrates als vorübergehend ansah, bis es möglich sei, mit den beiden anderen Zonen zu einer gemeinsamen deutschen Verwaltung zu kommen. Es ist ferner in dem Vorspruch hervorgehoben, daß die Schaffung des Wirtschaftsrates nur zu dem Zweck der wirtschaftlichen Integration geschehe; nicht also konnte man daraus schließen, daß es beabsichtigt sei, hier ein allgemeines politisches Organ zu schaffen, das über den Gegenstand der Wirtschaftsfragen und der damit zusammenhängenden Fragen der Ernährung, des Verkehrs usw. hinaus nun eine allgemeine politische Vertretung der beiden Zonen darstellen sollte.“

- 511) Rundfunkrede Baumgartners vom 5.10.1947. IZG, ED 132/118.

- 512) „Bayern ist im Rahmen der ganzen Ernährungswirtschaft nicht nur im In-, sondern auch im Auslande in den Mittelpunkt des Interesses gerückt . . .“ Baumgartner in der Rede zur Eröffnung der Bayerischen Landesbauernkammer. IZG, ED 132/118.

- 513) Vgl. dazu: Rede des stellvertretenden Direktors der Militärregierung für Bayern, Mr. Kenneth Dayton, gehalten am 19.6.1947, dem ersten Jahrestag der Bayerischen Exportschau. GStAM: MA 130 170, und Rede Adcocks bei der Sitzung der Staatsminister für E und L in Frankfurt am 13. Oktober 1947. Akten BBV, Ordner: MG, Allgemein. In dieser Rede nahm Adcock auch zur Welternährungskrise Stellung.

- 514) „Wenn Deutschland keine Kohle fördert, so kommt sein Transportwesen zum Stillstand. Ohne Transportmittel können die Lebensmittel nicht verteilt werden. Ohne

Lebensmittel kann der Arbeiter nichts produzieren. Ohne Produktion gibt es keinen Export. Ohne Export kann Deutschland die für die Lebensmittel erforderlichen Devisen nicht aufbringen, die es zum Leben braucht. Ohne importierte Lebensmittel kann der Bergmann keine Kohle fördern. So hat der Kreislauf kein Ende." Rede des stellvertretenden Direktors der Militärregierung für Bayern, Mr. Kenneth Dayton, gehalten am 19.6.1947, dem ersten Jahrestag der Bayerischen Exportschau. GStAM: MA 130 170.

- 515) Vgl. dazu: Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung in Bayern im Jahre 1947. Jahresbericht. (GStAM: MA 130 166).
Neben einem industriellen Produktionsabfall Bayerns um ca. 40 % wirkte sich dies natürlich auf die Landwirtschaft aus. Technische Hilfsmittel und Ersatzteile waren knapp und wurden nun gar nicht mehr geliefert. Die ohnehin gedrosselte Düngemittelproduktion gelangte nicht nach Bayern, was das Land umso härter traf, als die Militärregierung im Frühjahr intensivere Nutzung des Bodens und eine Erweiterung der Anbauflächen forderte, die Böden durch die intensive Kriegswirtschaft aber stark in Mitleidenschaft gezogen waren.
- 516) Die Staatsregierung verordnete Sonderzuteilungen an Fleisch für die Bevölkerung, was zu Spannungen mit Frankfurt führte, die das gegenseitige Mißtrauen beleuchten (vgl. auch unten S. . . . , Anm. . . .): „Der von uns geordnete Sonderauftrag von 1 kg Fleisch mußte erfolgen, weil zu dieser Zeit Berlin, Nordrhein-Westfalen und Hessen unsere Fleischanlieferungen nicht aufnehmen konnten. . . Die Frankfurter Stellen wollten nun für beide Zonen eine Fleischvorratsstelle in Hamburg schaffen. . . Bemerkenswert ist hier, daß man an den bizonalen Stellen plötzlich ganze Sonderzüge zur Verfügung stellen wollte, um wöchentlich 8000 Stück Lebewiedh aus Bayern auszuführen, während man zur gleichen Zeit trotz unserer wiederholten Vorstellungen keine Waggon zur Verfügung hatte, um unsere 40 000 t Getreide von den Importen aus Bremen nach Bayern zu bringen." Rede Baumgartners bei den Staatskundgebungen vom 1. - 11.10.1947. (Akten BBV, Ordner: Verfassungsgebende Landesversammlung).
- 517) „Bayern ist durch seine Übervölkerung durch seine schlechte Getreideernte und durch seine Mißernte an Kartoffeln und Futtermitteln vor einer völlig neuen Situation . . . Bayerns Brotgetreide reicht nur bis Januar, Bayerns Kartoffelernte beträgt nur etwa 50 % des Vorjahres. Bayern hat die schlechteste Getreide- und Kartoffelernte aller acht Länder der beiden Zonen. Auch die Futtermittelernte ist am schlechtesten. Bayern hat die größte Dürre der beiden Westzonen." Rede Baumgartners auf den Staatskundgebungen vom 1. - 11.10.1947. (Akten BBV, Ordner: Verfassungsgebende Landesversammlung). Für die Bizone siehe auch Brief Schlange-Schöningens an BICO über den Exekutivrat vom 20.8.1947. (BA-Z6/i, 32, Bl. 80 f.).
- 518) „Bayern ist vom sogenannten Überschußparadies zur halben Wüste und zum Zuschußgebiet geworden." Baumgartner auf den Staatskundgebungen, ebenda.
Bereits im Mai hatte der bayerische Landwirtschaftsminister erklärt, daß die Ablieferungsquoten für Bayern zu hoch angesetzt seien.
- 519) Vgl. u.a. Rundfunkrede Baumgartners vom 20.10.1946:
„Bayern kann nicht für sich allein Ernährungspolitik oder Agrarwirtschaft treiben. Wir sind auf Gedeih und Verderb in einer Schicksalsgemeinschaft mit dem gesamten deutschen Volk verbunden. . ." (IZG, ED 132/117). Baumgartner in der dritten

Sitzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Verfassungsgebenden Landesversammlung, Protokoll, S. 46: „Die Ernährungswirtschaft muß einheitlich geregelt werden . . . , die Rationalregelung, Einfuhr und Ausfuhr, Kunstdüngerproblem . . . muß zentral geregelt werden; alles andere . . . die Exekutive gehören in die Länder.“ (IZG, ED 132/75). 11.10.1946.

- 520) Vgl. auch Rundfunkrede Baumgartners vom 23.2.1947 (IZG, ED 132/118): „Es war jedem Einsichtigen schon bei der Bekanntgabe dieser Vereinbarung klar, daß die Angleichung der Lebensmittelrationen auf dem Ernährungssektor nicht zu einer Besserstellung der US-Zone, sondern zu einer Verminderung der Rationen führen mußte . . .“
 Siehe auch Rede Baumgartners anläßlich des 2. Gründungstages des BBV in Passau am 7.9.1947: „Seit Anschluß der amerikanischen an die britische Zone haben wir in der Landwirtschaft und haben auch die bayerischen Verbraucher eine schwere Enttäuschung erlebt. Wir haben in Bayern die Opfer gebracht. . . Wo ist die Gegenlieferung der britischen Zone an landwirtschaftlichen Bedarfsartikeln?“ (GStAM: MA 130 883).
 Siehe auch: Material für die Verwendung bei Verhandlungen mit den bizonalen Stellen. Betrifft: Besonders aktuelle Benachteiligung Bayerns. Baumgartner, 26.9. 1947. GStAM: MA 130 518.
- 521) Vgl. auch Rede, gehalten von K. Ingwolson, Chef der Abt. Ernährung und Landwirtschaft/OMGB, am 6.4. und von St. H. Van Dyce, Chef der Verteilungsabteilung in der Abt. EL/OMGB in Nürnberg, Regensburg, Würzburg am 7., 9., 12.4.1948: Bayern befaßt sich mit der Lebensmittelknappheit. (Akten des Min. ELF: Ordner: Entwürfe zur Ernteerfassung 1947 und Ablieferung).
- 522) Noch vor der Bekanntgabe des endgültigen amerikanischen Schätzergebnisses und vor der bayerischen Augustschätzung bemühte sich das bayerische Landwirtschaftsministerium, die amerikanischen Ergebnisse zu beeinflussen. In Schreiben an die bayerische Militärregierung strich das Ministerium einerseits Objektivität, Sorgfalt und Genauigkeit der bayerischen Schätzungen heraus, wies aber auch auf die möglichen Fehlerquellen bei der amerikanischen Schätzmethode hin, wobei es besonders die Gefahr überhöhter Schätzungen betonte. Akten des MinELF, Ordner: Vieh, Fleisch 1947: Entwurf für ein Schreiben an die Militärregierung, Betreff: Durchführung der Ernteschätzungen, Erfassung und Ablieferung in Bayern (o.J., sicher kurz nach dem 15.8.1947). Vgl. auch ebenda: Entwurf der Abteilung Marktleistungskontrolle München, 15.8.1947, Betreff: Ernteschätzungen der Amerikaner. Von diesem Brief existiert noch ein zweiter Entwurf, wahrscheinlich aus dem Vorzimmer des Ministers, der sich aber unter dem Betreff: Ernteschätzung durch die Militärregierung, am 16.8.1947 mit einer stilistischen Überarbeitung des ersten Entwurfs begnügte. Ebenda: „Da die Gefahr besteht, daß von den ca. 170 amerikanischen Kreisgouverneuren in Bayern eine größere Zahl solch weit überhöhter Ernteergebnisse an ihre Zentrale weiter meldet, ist wohl ein sofortiges Eingreifen notwendig, um spätere Schwierigkeiten bei der Kontingentfestsetzung von vornherein soweit als irgend möglich auszuschalten.“
- 523) Bei den anderen Ländern differenzierten die Schätzergebnisse ebenfalls, aber bei weitem nicht so stark.
- 524) Zum Zahlenmaterial vgl. Memorandum zur Kartoffelsituation in Bayern nach dem Stande vom 11.11.1947 (zusammengestellt nach den Ausführungen Baumgartners

vor dem Landtags-Ausschuß für Länderrat-Fragen, sowie für bizonale und mehrzonale Fragen am 5.12.1947. IZG, F 95, Bl. 165 ff.

Die Differenzen zwischen den Schätzergebnissen können verschiedene Ursachen haben:

1. In dem erwähnten Memorandum wird darauf hingewiesen, daß die Dürre sich in Bayern bis auf Gemeindeebene verschieden ausgewirkt habe, so daß eine Global-schätzung versagen mußte;
2. die Amerikaner und Deutsche verwanten verschiedene Schätzmethode;n;
3. Sicher eine Rolle spielte die Tatsache, daß die Militärregierung knapp berechnete, um desto sicherer das Geld für Importe zu bekommen. Eine optimistische Einschätzung der Militärregierung wird dadurch unterstrichen, daß die von ihr vorgesehene Kalorienmenge auch vorher nie in voller Höhe tatsächlich ausgelastet werden konnte. Andererseits waren die Landesregierungen stets geneigt, in ihren Prognosen schwarz zu malen, da höhere Importe dann eine bessere Lebensmittelversorgung für die Bevölkerung sicher stellten.

- 525) Schlange an die Ernährungsminister der Bizone vom 29.8.1947 mit Anlage: Schlange an BICO vom 13.8.1947 (BA-Z6/I, 32, Bl. 78 ff.): „Ich unterschreibe die von Ihnen gewünschte Order zur Bestrafung der mit ihren Lieferungen rückständigen Länder nicht, weil ich das für einen Schaden für mein Land halte. Es gibt daher nur zwei Möglichkeiten:

1. entweder es findet sich jemand anders, der bereit ist, eine solche Order herauszugeben, oder
2. die Order wird unter alleiniger Verantwortung der Militärregierung herausgegeben.“

- 526) Ebenda.

Mit gleicher Post (20.8.1947) übermittelte Schlange auch ein Schreiben für BICO an die Länder-Landwirtschaftsministerien, in dem er, die Trockenheit vor Augen, Vorschläge für die Überbrückung des Winters machte. (BA-Z6/I, 32, Bl. 80 ff.).

- 527) Memorandum zur Kartoffelsituation in Bayern nach dem Stande vom 11.11.1947 (IZG, F. 95, Bl. 165 ff.): „Diese Zahl von 110 dz pro ha, die den jetzigen Auseinandersetzungen mit Frankfurt zugrunde liegt, ist aber willkürlich angenommen. Sie ist lediglich ein gewisses Mittel zwischen Schätzung der Militärregierung und der bayerischen Stellen. Die Zahl entbehrt jeder sachlichen Grundlage. Das bayerische Landwirtschaftsministerium muß daher auf den tatsächlichen errechneten Zahlen bestehen bleiben.“

- 528) Die bayerische Staatsregierung allerdings reagierte sehr ungehalten über Seelos' Zustimmung. Hoegner, der stellvertretende Ministerpräsident, fuhr schwere Geschütze auf. Baer übermittelte Seelos am 22.8.1947 die Stellungnahme Hoegners zum „Vollmachtgesetz“ (GStAM: MA 130 453):

- „1. Nach Art. 180 der Bayerischen Verfassung dürfen Zuständigkeiten des Bayerischen Staates auf den Gebieten der Wirtschaft, der Ernährung, des Geldwesens und des Verkehrs an deutsche Gemeinschaftseinrichtungen anderer Staaten oder Zonen nur insoweit unumgänglich notwendig und mit Zustimmung des Bayerischen Landtages abgetreten werden.
2. Das Besatzungsrecht geht dem deutschen Recht vor.
3. In der Proklamation Nr. 5 ist von einem Weisungsrecht der Direktoren nichts enthalten.
4. Bayern ist nicht in der Lage, einer weiteren Beschränkung seiner Zuständigkeit

zustimmen, als sie in der Proklamation Nr. 5 und der Vorläufigen Abkommen über die Bildung gemeinsamer deutscher Verwaltungen vom Herbst 1946 enthalten ist. In diesem Abkommen ist das Weisungsrecht der einzelnen bizonalen Räte genau umschrieben. Bayern ist daher nur in der Lage, innerhalb dieser Vorschriften eine Weisungsbefugnis bizonaler anzuerkennen.

Der stellv. Ministerpräsident weist darauf hin, daß jeder Abgeordnete, welcher dem vorgelegten Entwurf eines Vollmachtgesetzes zustimmen würde, wegen Verletzung des Art. 180 der Bayerischen Verfassung zur Verantwortung gezogen werden kann."

- 529) GStAM: MA 130 453.
S. a. Pünder, S. 106.

- 530) Als vom „Anweisungsgesetz“ noch nicht die Rede war.

- 531) GStAM: MA 130 453. Seelos an Stk. vom 20.8.1947: Sitzung des Exekutivrats am 12.8.1947.

- 532) Ebenda.

- 533) GStAM: MA 130 453. Seelos an Stk. 27.8.1947 (vertraulich). Betreff: Sitzung des Exekutivrat und der Direktoren mit den Generälen des britisch-amerikanischen Kontrollamtes.

- 534) Ebenda.

„Die Erfahrung, die ich früher mit den 8 Länderministern gemacht habe, war nicht gut. Aber ich glaube, daß das sehr leicht verbessert werden kann, weil hinter den Gesetzen jetzt die deutsche Öffentlichkeit stehen wird. Früher hat man nur zusammen mit den acht Ministern in geschlossenen Räumen gesessen und Beschlüsse gefaßt, wobei die Minister weggingen mit dem eisernen Entschluß, sie nicht durchzuführen.“

- 535) Ebenda.

Seelos: „Jedenfalls geht aus dieser Diskussion hervor, wie sich schon beim Beginn des hiesigen Arbeitens Ansätze einer zentralistischen Richtung unter dem Vorwand von wirtschaftlichen Notmaßnahmen zeigen, die eine große Gefahr für die Eigenstaatlichkeit der Länder darstellen können.“

- 536) Schlange, ebenda:

„Ich hoffe aber, daß ich mit Hilfe des Exekutivrats das Notwendige durchsetzen kann.“

- 537) Am 5.9.1947.

- 538) GStAM: MA 130 453. 11.9.1947, Seelos an den Bevollmächtigten im Exekutivrat des Landes . . . (Anlage zur Sitzung des Exekutivrat vom 11.9.1947).

- 539) Ebenda.

- 540) Es ist bemerkenswert, daß das staatsrechtliche Denken sich nur in den traditionellen Bahnen des deutschen Verfassungsrechts bewegte. Dieser Vorschlag Seelos fiel, ohne daß der Exekutivrat die Möglichkeit wahrnahm, in der Praxis die im alliierten Abkommen angelegten Positionen des Exekutivrat auszuloten.

Aber auch BICO sah das Dilemma des Exekutivrat aus seiner Anlage her ein. In einem Gespräch zwischen Seelos und den Vertretern von BICO, Linde, USA und Clare (GB) erklärte Line (nach Bericht Seelos), daß das Kontrollamt gewillt sei, die „Stellung des Exekutivrat als die Stelle zur Wahrung der Länderinteressen stets zu betonen.“ (Seelos an Stk, 18.9.1947. Stellung und Aufgabe des Exekutivrats. GStAM: MA 130 451).

541) GStAM: MA 130 560.

Diese Vorlage wurde rückdatiert, da sowohl der Exekutivrat als auch der Wirtschaftsrat erst am 16.9.1947 erstmals davon in Kenntnis gesetzt wurden. So jedenfalls Seelos an Stk vom 17.9.1947. Betreff: Notstandsmaßnahmen auf dem Ernährungsgebiet gegenüber den Ländern. GStAM: MA 130 560.

542) Seelos an Stk, 17.9.1947. Betreff: Notstandsmaßnahmen auf dem Ernährungsgebiet gegenüber den Ländern. GStAM: MA 130 560.

543) GStAM: MA 130 560.

Entwurf einer VO . . . (§§ 1, 2, 4).

Den Zugriff auf die Landesämter suchte Schlange, weil sich nach Auffassung der VELF gezeigt hatte, daß sich die Erfassungsausschüsse vielerorts zu Ausschüssen zur Versorgung der eigenen Dörfer entwickelt hatten.

Vgl. auch Rohrbach, Im Schatten des Hungers, S. 168 ff. In § 5 der Verordnung sollte der Kartoffeltransport, bei dem große Mengen durch Schwarzhandel und Kompensationsgeschäfte verloren gingen, reglementiert werden. Dazu sollten in § 6 die Polizeikräfte der Länder in die Pflicht aufgenommen werden. § 7 regelte die Festpreise für Speise- und Pflanzkartoffeln.

544) Ebenda, § 3:

„Der Exekutivrat ernennt auf Vorschlag der Länderregierungen im Benehmen mit dem Direktor der Verwaltung für E, L und F für jedes Land einen besonderen Bevollmächtigten für die Kartoffelversorgung, dessen Aufgabe es ist, in eigener Verantwortung nach den Weisungen des Direktors für Verwaltung, für E, L und F die Erfassung und Verteilung der Kartoffeln zur Versorgung der Bevölkerung insbesondere der Großstädte und der Industriegebiete sicherzustellen. Die Landesbehörden sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Arbeiten des besonderen Bevollmächtigten mit allem Nachdruck zu unterstützen.“

545) Ebenda, § 8.

546) GStAM: MA 130 560. Seelos an Stk, 17.9.1947. Betreff:

Notstandsmaßnahmen auf dem Ernährungsgebiet gegenüber den Ländern. „Bei der Behandlung der Angelegenheit muß zunächst darauf hingewiesen werden, daß sich die verschiedenen Stellen des Wirtschaftsrat, also der zuständige Direktor, der Präsident des Wirtschaftsrat und der Vorsitzende sich gegenseitig überboten, die Verordnung als selbstverständlich zu betrachten und über den Inhalt gar nicht zu diskutieren.“

547) Ebenda.

Das Land Niedersachsen wurde selbst in den Kartoffelkrieg verwickelt und galt — fälschlich — als Parteigänger Bayerns. Vor der Dürre war eine Freigabe von 3 Znt. Kartoffeln verfügt worden. Angesichts der Mißernte wurde diese Anordnung widerrufen. Kopf, der niedersächsischen Militärregierung, ließ 2 Znt. ausgeben und weigerte sich beharrlich, den Anordnungen des VELF Folge zu leisten.

Vogelsang bezeichnete den Kartoffelkrieg als Auseinandersetzung zwischen der VELF und dem Lande Niedersachsen und weist Bayern nur eine marginale Rolle zu. Vgl. auch K. Schreyer, Bayern — ein Industriestaat, S. 170 f.

548) Ebenda.

549) Ebenda: „Ich sei gerne bereit, in einer Sitzung des Exekutivrat zu dieser Frage Stellung zu nehmen, aber nicht in diesem gemischten Gremium bei einem Glas Wein.“

550) Ebenda: „Es sei mir unmöglich, zu einer Verordnung die ich jetzt zum ersten Mal durch Vorlesen erfahren hätte und die jedenfalls von einschneidender Bedeutung für die Länder sei, aus dem Stegreif ohne Rückfrage bei meiner Regierung eine bindende Stellungnahme abzugeben. Dies widerspräche der Stellung des Exekutivrat, die Länderinteressen wahrzunehmen.“

551) Ebenda.

552) Damit zeigte Schlange den anderen Pol des ambivalenten Exekutivrat auf, den der bayerische Bevollmächtigte zunehmend ablehnte. Wenn der Exekutivrat beide Pole berücksichtigen sollte in seiner Politik, dann war er offensichtlich falsch besetzt mit Angehörigen der Landesregierungen, die in der Schlange'schen Auffassung in Konflikt mit Loyalität und Weisungen kommen mußten.

553) Baumgartner an das VELF, 19.9.1947. Betreff: Einsatz von Sonderbevollmächtigten in den Ländern. (GStAM: MA 130 554): „Ich erfahre, daß beabsichtigt ist, Sonderbevollmächtigte . . . in den Ländern einzusetzen. Diese Sonderbevollmächtigten mit direkten Vollmachten über den Kopf des Länderministers hinweg versehen, widersprechen den Länderverfassungen. Der Sonderbevollmächtigte müßte sich, um irgend etwas durchführen zu können, meines Vollzugsapparates bedienen. Er allein kann die Erfassung nicht durchführen. Ich habe zur Zeit Vorbereitungen getroffen, um im ganzen Lande große Tagungen zu halten . . . Wenn beabsichtigt ist, Sonderbevollmächtigte einzusetzen, werde ich meinen Plan, alle beteiligten Kreise zum äußersten Notstand aufzurufen, zurückstellen, damit der Herr Sonderbevollmächtigte diese Aufgabe übernehmen kann. Ob es ihm gelingt bei Erzeugern und Verbrauchern als Landesfremder die psychologische Wirkung für einen Vollzug sicherzustellen, ist eine andere Frage . . . Wenn den Länderministern nicht das Vertrauen für die Durchführung der Bewirtschaftung geschenkt wird, ist eine weitere Zusammenarbeit unmöglich.“

554) GStAM: MA 130 556. 23.9.1947. 16. außerordentliche Sitzung der ELF-Minister in Frankfurt.

555) Ebenda: „Die VELF wird die notwendigen Vorschriften erlassen, um die Sicherung aller Meldungen und Auskünfte zu gewährleisten.“

556) Diese Zugeständnisse wurden dann jedoch nicht eingehalten, was gemeinsame Aktionen der Länder wieder gefährdete.

557) GStAM: MA 130 451. Elemenau an Stk, 23.9.1947. Betreff: Sitzung des Exekutivrats am 23.9.1947.
Mit seiner Meinung, das Anweisungsgesetz stehe in Widerspruch zur Proklama-

tion Nr. 5, setzte sich Clay gegen die britische Haltung, die das Gesetz noch nicht weitreichend genug fand, durch.

GStAM: MA 130 451. Seelos an Stk, 18.9.1947. Betreff: Stellung und Aufgabe des Exekutivrat. In dem hier wiedergegebenen Gespräch von BICO-Vertretern mit Seelos berichtete Col. Kane, der amerikanische Offizier, „daß Minister Schlange-Schöningen tags zuvor einen Entwurf vorgelegt hätte, der die praktische Ausschaltung der Länderminister für das gesamte Gebiet der Ernährung bedeutet hätte. Man hätte den Entwurf Herrn Schlange-Schöningen zurück gereicht mit dem Bemerkten, daß er wohl noch der Überarbeitung bedürfe.“ Wahrscheinlich handelte es sich um den Entwurf eines Paketes, das sowohl die Kartoffelverordnung als auch andere, von Podeyn auf der Sitzung vom 16.9. bereits angekündigten Verordnungen enthielt, der Zusammenhang zwischen dieser Mitteilung Kanes und dem Entwurf Schlanges zwei Tage zuvor evident ist.

558) GStAM: MA 130 451. Sitzung des Exekutivrats vom 23.9.1947.

559) Ebenda, Handschriftlicher Nachsatz Elmeaus. Elmeau war der Stellvertreter Seelos als bayerischer Bevollmächtigter beim Exekutivrat.

560) GStAM: MA 130 774. Elmenau an Stk vom 25.9.1947.

561) Ebenda.

562) Ebenda.

563) GStAM: MA 130 714: Elmenau an Stk, 30.9.1947. Betreff: Kartoffelbewirtschaftung.

564) Ebenda.

565) GStAM: MA 130 714: Gesetz zur Sicherung der Kartoffelversorgung im Wirtschaftsjahr 1947/48.

566) GStAM: MA 130 714. Elmenau an Stk. 30.9.1947. Betreff: Kartoffelbewirtschaftung.

567) Ebenda.

Die Protesterklärung liegt als Anlage dem Schreiben Elmenaus an die Stk vom 30.9.1947, Betreff: Kartoffelbewirtschaftung (GStAM: MA 130 714) bei.

Da die Protesterklärung, ohne noch auf die Ereignisse einwirken zu können, nur die Bedeutung einer Demonstration gehabt hätte, befürchtete man das Aufkommen einer stark antibayerischen Stimmung im Wirtschaftsrat, dessen Ressentiments gegen Bayern durch die Ereignisse der letzten Zeit beträchtlich angewachsen waren. In der Erklärung heißt es u.a.: „Es begegnet deshalb bereits Bedenken, daß . . . die Durchführungsbestimmungen vom Direktor der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erlassen werden, ohne daß ein Benehmen mit den Ländern oder eine Kontrolle durch das Länderorgan des Exekutivrat vorgesehen ist. Noch weitergehende Bedenken müssen jedoch gegen die Bestimmungen . . . angemeldet werden, worin auf Vollmachtsbestimmungen der Kriegswirtschaftsverordnung vom 27.8.1939 zurückgegriffen wird. In dieser durchaus von totalitärem Geist erfüllten Verordnung wird der . . . Reichsminister . . . ermächtigt, die zur Regelung des Verkehrs mit der bewirtschafteten Ware erforderlichen Rechtsverordnungen zu erlassen

. . . . Ich muß mich nun dagegen aussprechen, daß die VELF Verwaltungsanordnungen zu erlassen befugt ist, noch dazu ohne vorheriges Benehmen mit den für die Exekutive zuständigen Stellen, den Obersten Landesbehörden. Es widerspricht dies dem Grundsatz der Dezentralisierung der Verwaltung, wie es in dem Agreement festgelegt ist und den Regeln einer föderativen Demokratie . . . Dies präjudiziert einen einheitsstaatlichen Verwaltungsaufbau, dem Bayern sich nicht würde eingliedern können.“ (Der letzte Halbsatz ist in der Anlage mit Bleistift durchgestrichen).

- 568) Vgl. dazu GStMA: MA 130 714. Elmenau an Stk, 25.9.1947, Betreff: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Kartoffelversorgung im Wirtschaftsjahr 1947/48. Vgl. auch Baumgartners Drohung in seinem Brief an die VELF vom 19.9.1947, Betreff: Einsatz von Sonderbevollmächtigten in den Ländern. GStAM: MA 130 554.
- 569) Rede von Herrn C.L. Adcock bei der Sitzung der Staatsminister für Ernährung und Landwirtschaft in Frankfurt am 13.10.1947. Akten BBV, Ordner: MG, Allgemein.
- 570) Die Gouvernementalen identifizierten planwirtschaftlich mit zentralistisch. Damit wurde der Begriff Planwirtschaft automatisch zu einem Feindbild der Eigenstaatsideologie stilisiert, auch bei Politikern, die einer gelenkten Wirtschaft nicht unbedingt feindlich gegenüber standen.
- 571) Der Landesvorsitzende der bayerischen SPD, Waldemar von Knoeringen, betonte dies am 11. November in einer Presseerklärung: „Man könne Konflikte zwischen den maßgebenden CDU-Mitgliedern nicht auf Kosten der SPD austragen.“ (BA-Z6/I, 91, Bl. 49).
- 572) GStAM: MA 130 554. Stooss, Baumgartner, Lorberg an Köhler, 13.9.1947. Betreff: Personalpolitik des Verwaltungsamtes für Ernährung und Landwirtschaft des amerikanischen und britischen Besatzungsgebietes. „Mit großer Besorgnis verfolgen wir die Entwicklung in personalpolitischer Hinsicht im Verwaltungsamt für EuL. Durch die unterschiedliche Entnazifizierung, die Abweisung süddeutscher Bewerber und die selbständige Besetzung wichtiger Verwaltungsposten ist der notwendige Einfluß der süddeutschen Länder auf die Gestaltung der Entscheidung nicht mehr gegeben . . .“
- 573) Eingang des Entwurfs 9.9.1947. Der Entwurf wurde in den Akten nicht aufgefunden. Baumgartner an Podeyn vom 16.9.1947. Betreff: Ihr Schreiben vom 9.9.1947: „Der Aufbau der Ernährungsverwaltung.“ GStAM: MA 130 554.
- 574) Ebenda: „. . . weil ich annehme, daß einer Ihrer Referenten diesen Entwurf gemacht hat und weil ich nicht eine offizielle Kritik am Verwaltungsamt EuL üben will.“
- 575) Ebenda: „Die Behauptung, daß die Einschaltung der Länderministerien mit ihrer erhöhten Selbständigkeit und ihrer Betonung der Landesinteressen und ihrer besonderen politischen Einstellung eine erhebliche Erschwerung der Ernährungsverwaltung mit sich gebracht hat, ist vielleicht für die britische Zone richtig, da dort die Länderministerien, weil keine Staatswesen vorhanden waren, erst aufgebaut werden müssen. Bei den drei süddeutschen Ländern ist dies aber nicht der Fall. Hier haben wir seit Jahrzehnten eingespielte wirkliche Staatsapparate . . . Ich muß vom Lande

Bayern aus eine solche Auffassung zurückweisen, weil ich als Landwirtschaftsminister parlamentarisch gewählt bin, also auf demokratische Basis meine Rechte zurückleite."

576) Ebenda.

577) Dieser Aufsatz liegt als Anlage einem Schreiben bei, das Podeyn am 7.10.1947 an alle Abgeordneten des Wirtschaftsrates sandte. GStAM: MA 130 560.

578) So jedenfalls der Bericht eines ungenannten Informanten Podeyns, ebenfalls in der Anlage des auf S. 326, Anm. 4 erwähnten Briefes.

579) Ebenda in der Anlage: „Länder-Egoismus? Dr. Baumgartner weist Angriffe des bizonalen Amtes zurück. (2.10.1947) „Nach Auffassung Dr. Baumgartners stellt das bizonale Amt eine Fehlkonstruktion dar, weil die Landwirtschafts- und Ernährungsminister der einzelnen Länder, die doch in ihrem Bereich die notwendige Übersicht über die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Ernährungspolitik haben, viel zu wenig gehört werden und Entscheidungen mit einseitiger Tendenz vom grünen Tisch aus gefällt werden."

580) Der Exekutivrat verschwand bei dieser Auseinandersetzung im Hintergrund. Seine Ausschaltung bei der letzten Formulierung des Kartoffelbewirtschaftungsgesetzes durch Wirtschaftsrat und Schlange-Schöningen hatte ihn für die Münchner Regierung als politisches Instrument diskreditiert. Einen Hinweis auf die Richtigkeit dieser Annahme gibt die Quellenlage. In den Akten der bayerischen Staatskanzlei nimmt der Exekutivrat als Anlaufstelle einen immer geringeren Stellenwert ein, während der direkte Briefwechsel zwischen Bayern und dem VELF stark anwächst.

581) GStAM: MA 130 554. Seelos an Stk vom 10.10.1947 mit Anlage: Podeyn an Spiecker (Vorsitzender des Exekutivrat), 10.10.1947, Betreff: Einsatz von bizonalen Prüfern in Bayern. (IZG, ED 132/7).

582) Ebenda.

Vgl. auch Schlange an Spiecker vom 30.10.1947, Betreff: Einsatz von bizonalen Prüfern in Bayern (IZG, ED 132/7): „Ich muß im Gegenteil entnehmen, daß die Anweisungen an die einzelnen Ämter tatsächlich auf eine Verhinderung der Prüfungen hinauslaufen . . . In meinem Schreiben vom 10.10. habe ich die Rechtslage eindeutig klargestellt. Es geht daraus hervor, daß das Landesministerium Bayern lediglich eine Anzeige über die von mir in Aussicht genommenen Prüfertätigkeiten entgegenzunehmen hat. "

583) Ebenda.

584) Seelos an Stk, 4.11.1947, Betreff: Behinderung der Prüfer in Bayern (IZG, ED 132/7).

585) Rede Baumgartners anläßlich des 2. Gründungstages des BBV in Passau am 7. September 1947 (GStAM: MA 130 883): „ . . . Wenn wir voriges Jahr 3,6 Mio Zentner Kartoffeln ausgeführt haben, so sage ich heute in aller Öffentlichkeit, daß wir heuer nicht einen einzigen Kartoffel aus Bayern ausführen können, sondern einen Zuschuß von mindestens 350 000 Tonnen brauchen. Unsere Kartoffelernte beträgt nur 50 % des Vorjahres."

- Baumgartner vor dem Haushaltsausschuß des Bayerischen Landtags am 17.10.1947: „Nach den Schätzungen der Amerikaner wäre die diesjährige Ernte demnach größer als die Kartoffelernte des Vorjahres.“ (IZG, ED 132/118). Für 1946 lagen die amerikanischen Schätzungen bei 135 dz/ha, 1947, im Jahr der Trockenheit, bei 142 dz/hz. Bayern weigerte sich auch, Teillieferungen zu tätigen, weil man befürchtete, daß darin die Anerkennung der Verpflichtung liege. Vgl. Ministerrat vom 8.11.1947 (GStAM: Bev. St. 8).
- 586) Rede Adcocks in Frankfurt am 13.10.1947. Akten BBV, Ordner: Militärregierung, Allgemein.
- 587) Bericht Ehards im Ministerrat vom 8.11.1947. GStAM: Bev. St. 8.
- 588) Ebenda.
Vgl. auch Brief Müllers an Ehard vom 4.11.1947. IZG, ED 132/7.
- 589) IZG, ED 132/7. 22.10.1947. Stellungnahme Baumgartners in der Presse: „... Von sämtlichen in Bayern anwesenden Prüfern wurden lediglich sechs Prüfer oberflächlich ihrer Herkunft, ihrer politischen Vergangenheit und ihrer fachlichen Bildung nach überprüft. Es hat sich dabei herausgestellt, daß fast alle sechs fachlich nicht geeignet befunden werden mußten, die bayerische Ernte zu schätzen.“
- 590) IZG, ED 132/7. Baumgartner an Stk, 7.11.1947.
Vgl. auch ebenda, Baumgartner an VELF vom 6.11.1947, Betreff: Behinderungen von Prüfern in Bayern: „Wenn Prüfer wild im ganzen Land herumfahren, ohne bekannt zu sein und ohne unsere Arbeitsweise und Organisation zu kennen, so halte ich das nicht nur für sinnlos, sondern ... unanständig. ... Wir leben nicht mehr im Zeitalter der Nazidiktatur.“ Und ebenda: Baumgartner an Stk vom 6.11.1947, Betreff: Behinderungen der Prüfer in Bayern. „... Ich halte meine Forderung aufrecht, daß jeder bizonale Prüfer oder der Leiter einer größeren Abteilung sich, da wir einen eigenen Staat Bayern haben, beim zuständigen Minister zu melden hat. ...“
- 591) Memorandum zur Kartoffelsituation in Bayern nach dem Stande vom 11.11.1947. StAM: Bürgermeister und Rat, 332, Bl. 165 ff.
- 592) Mit diesen Methoden riskierte die bayerische Staatsregierung beträchtliche innenpolitische Unruhe. Siehe Schlögl an Ehard vom 10.11.1947 (StAM: Bürgermeister und Rat, 332, Bl. 161 ff): „Die Bezirksobmänner von Oberbayern haben mich beauftragt eine Großkundgebung in München vorzubereiten, da sich die Bauern schutzlos jeder Willkür preisgegeben sehen ... wollte ich Ihnen ... hiervon Mitteilung machen, da einer solchen Tagung bei der gereizten Stimmung der Bauern in Verbindung mit der allgemeinen Erregung der Bevölkerung besondere Bedeutung beigemessen werden muß ... Was aber jetzt geschieht, übersteigt das Maß des Zumutbaren. Es blieb Bayern vorbehalten, mit Maßnahmen gegen die Bauern vorzugehen, die man in außerbayerischen Gebieten nicht kennt ...“ (Vgl. auch die Zuschrift mehrerer Bauern – Wirsing, Kiesel, u.a.m. – an Baumgartner. Eingangsstempel 24.11.1947, Betreff: Hofbegabung, hier Boden- und Kellerkontrollen, inder Baumgartner wüst beschimpft wird. BA-Z6/I, 90). Andererseits erkannte Schlögl sehr wohl die tieferen Gründe von Baumgartners Vorgehen: „... von Dr. von Schlange-Schöningen und vor allem dem Sozialdemokraten Podeyn, der der Schumacher-Richtung angehört, wird die gegenwärtige Ernährungskrise mit Erfolg benützt, die Selbständigkeit der Länder zu untergraben. Ich muß feststellen, daß Dr. Baumgartner diese Tatsache richtig erkannt und sogar in Kauf genommen hat, seine Popularität bei den Bauern

aufs Spiel zu setzen, um den Nachweis zu führen, daß die Schätzungen von Frankfurt bezüglich der Kartoffelernte nicht richtig sind."

- 593) Schlange schildert die Verhandlungen im „Bericht über Verstöße gegen Maßnahmen zur Sicherung einer gleichmäßigen Kartoffelversorgung“ vom 15.12.1947, den er im Auftrag des Wirtschaftsrates anfertigte. (GStAM: MA 130 587). Vgl. auch Memorandum zur Kartoffelsituation in Bayern nach dem Stande vom 11.1.1947. STAM: Bürgermeister und Rat, 332, Bl. 165 ff.
- 594) GStAM: MA 130 587. Seelos an Stk. 9.10.1947.
- 595) GStAM: MA 130 560. Seelos an Stk. 29.10.1947, Betreff: Stellungnahme des Direktors Schlange-Schöninggen gegen die Länder.
Unter Berufung auf die Militärregierung warf Schlange den Ländern vor, Anbauflächen verschwinden zu lassen, wobei die Militärregierung diesen Verdacht nur aus der Tatsache herleitete, daß weniger angebaut wurde. Vgl. Müller an Ehard, 31.10.1947, Betreff: Nahrungsmittelerzeugungsplan 1947/48. GStAM: MA 130 811.
- 596) So bemerkte Seelos bei der Besprechung des Exekutivrat mit Podeyn (Seelos an Stk. 9.10.1947, GStAM: MA 130 587), daß dieser „wie üblich mit einem stark antibayerischen Akzent gesprochen hatte“ und forderte ihn auf, neben den Fehlmengen der bayerischen Schätzung doch auch die der anderen Länder bekannt zu geben.
Die Angriffe Schlanges gegen die Länder auf der Sitzung des Landwirtschaftsausschusses des Wirtschaftsrates wurden von Ausschußmitgliedern mit scharfen Worten unterstützt. Schulze, SPD: „Wir müssen uns gegen den Eigensinn und gegen die Kirchturmpolitik einzelner Stellen wehren. Der Länderegoismus ist für unser Fortkommen das größte Hindernis.“ Der Abgeordnete Kremer, DVP, riet Podeyn, „die Landesminister einzusperren.“ GStAM: MA 130 560, Seelos an Stk. 29.10.1947, Betreff: Stellungnahme des Direktors Schlange-Schöninggen gegen die Länder.
- 597) „Immerhin würde ich dringend empfehlen, um nicht die Aufmerksamkeit immer wieder auf Bayern zu lenken, daß von den zuständigen Stellen in öffentlichen Reden in dieser Frage Zurückhaltung geübt wird. Wenn ich auch sachlich mit dem Herrn Ernährungsminister übereinstimme, so ist es nicht immer leicht, in der hiesigen Atmosphäre die hochgehenden Wogen zu glätten. Ich bitte daher, diese Dinge nicht in der Öffentlichkeit auszusprechen, da es sonst überaus schwer gemacht wird, die Haltung Bayerns zu erklären und zu vertreten.“ Hier spricht Seelos auf die Augsburger Äußerungen Baumgartners an, siehe oben, S. . . . (GStAM: MA 130 554, 10.10.1947, Seelos an Stk über die Sitzung des Exekutivrats vom selben Tag). Vgl. auch einen Brief an Seelos, Absender nicht identifizierbar, da nur erste Seite erhalten. Stempel: vertraulich, 4.11.1947, GStAM: MA 130 560: „Es ist jedoch zu beachten, daß die Äußerungen Dr. Schlange-Schöningens sich nicht gegen Bayern, sondern gegen die Länderverwaltungen schlechthin richtet. Auch die übrigen Äußerungen von Dr. Schlange-Schöninggen und Ministerialdirektor Podeyn waren nicht gegen Bayern speziell, sondern gegen die Länder im allgemeinen gerichtet.“
Baumgartner verfiel zuweilen auch in den politischen Fehler, bei der Hervorhebung der bayerischen Leistungen die anderen Länder zu beschuldigen. Politisch unklug, weil die Länder zumindest in dem Punkt zusammenhielten gegen Militärregierung und VELF, daß sie übereinstimmend die amerikanischen Ernteinschätzungen als zu hoch ablehnten. Streit unter den Ländern stärkte nur die VELF: „Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, daß es mir aus taktischen Gründen nicht zweckmäßig erscheint, wenn von bayerischer Seite Angriffe auf andere Länder er-

folgen, weil durch diese gegenseitigen Beschuldigungen nur eine Stärkung der zentralen Gewalt ermöglicht wird.“ (Seelos an Stk, 9.10.1947 über die Sitzung des Exekutivrat mit Podeyn, GStAM: MA 130 587).

Vgl. hier auch den Auszug aus Baumgartners Rede vor dem Landtag-Ausschuß für Länderrat-Fragen vom 3.12.1947: Bayern opfert 50 % der Lebensmittel! Was opfern die anderen? (IZG, F 95, Bl. 178 ff.).

- 598) Akten der Stk: AZ 1101 aus Bif 2., 6.11.1947. Baumgartner an Ehard, Betreff: Verwaltungsamt für Ernährung und Landwirtschaft in Frankfurt.
- 599) Unter der Überschrift „Baumgartner kritisiert Zweizonenamt für Ernährung und Landwirtschaft“ als Anhang eines Schreibens Schlanges an Köhler vom 10.11.1947. GStAM: MA 130 560.
- 600) Ebenda.
- 601) Ebenda.
- 602) 10.11.1947, Schlange an Köhler, GStAM: MA 130 560: „Er hat nur einen mich herabsetzenden Umweg gewählt, um mich selbst zu treffen.“
- 603) Vgl. Anm. 602.
- 604) Ebenda: „Ich wünsche nicht, in dieser schwersten Zeit der deutschen Geschichte und im Hinblick auf den bevorstehenden Winter mit allen seinen Gefahren für die Lebensmöglichkeiten unseres Volkes eine Mitschuld an dem wieder beginnenden Erbübel der deutschen Selbstzerfleischung zu übernehmen.“
- 605) Ebenda.
Während Schlange die Staatsautorität als bereits gegeben betrachtete, kämpfte die bayerische Staatsregierung im Kartoffelkrieg um die „richtige“ Form des Staates, was verschiedenartige Qualifizierungen des VELF mit sich brachte und grundsätzlich verschiedene staatsrechtliche Positionen.
- 606) GStAM: Bev. St. 8.
- 607) Ebenda: „Es sei auch nicht mehr tragbar, daß er als der Mann dastehe, der nicht wolle, während er in Wirklichkeit nicht könne.“
- 608) Ebenda. Pfeiffer dachte dabei an Niedersachsen, das „2 Zentner eingekellert habe, ohne daß irgendwelche Repressalien ergriffen worden seien. Die dortige Landesregierung habe sich auf den Standpunkt gestellt, daß sie sich nicht dreinreden lasse und habe den Landwirtschaftsminister gedeckt.
- 609) Ebenda.
- 610) Ebenda. Seidel betonte, daß auch im Bereich der Wirtschaft in vielen Dingen eine Politik gegen Bayern spürbar sei. „Ohne das Gegengewicht von Semler hätten wir bereits einen Zustand erreicht, der auch auf dem Gebiet der Wirtschaft nicht mehr tragbar wäre.“
- 611) Ebenda.

- 612) Ebenda. Dieser Vorschlag stammte von Ministerpräsident Ehard. Baumgartner legte noch fest, daß ein Kompromiß nur von Bayern angestrebt werden dürfe: „...wenn Schlange-Schöningen bei seiner Anordnung stehen bleibe, komme es zum Bruch. Entweder müsse Schlange-Schöningen gehen oder er.“
- 613) GStAM: Bev. St. 8:
 „Die bayerische Staatsregierung steht vor einer Situation, deren Schärfe und unerbitterlicher Ernst sie zu weittragenden Entschlüssen zwingt. Tiefe Unruhe erfüllt die Landbevölkerung wegen unserer scharfen Erfassungsmaßnahmen. Die Verbraucherkreise, insbesondere in den Städten, sind empört über die Hintansetzung ihrer einfachsten Lebensnotwendigkeiten durch die Forderung des Verwaltungsamtes für Ernährung und Landwirtschaft in Frankfurt, daß mehr als 100 000 Tonnen Kartoffeln von hier nach außerhalb Bayerns geliefert werden sollen, während die Einkellerung auch nur von einem Zentner Kartoffeln im Lande Bayern selbst noch nicht sichergestellt ist. Es besteht für uns trotz schärfster Kontrollmaßnahmen die tatsächliche Unmöglichkeit, Ausfuhrmengen bereitzustellen. Die bayerische Staatsregierung kann es gegenüber der eigenen Bevölkerung nicht verantworten, Kartoffeln nach außerhalb Bayerns zu liefern, solange nicht jeder Verbraucher im bayerischen Erzeugerland den ihm zustehenden Zentner Kartoffel erhalten hat. Im Vollzug eines Ministerratsbeschlusses bitte ich hiermit Sie, Herr Dr. von Schlange-Schöningen, um Ihren Besuch in München, am Mittwoch, den 12. November, zu einer klärenden Rücksprache mit der Bayerischen Staatsregierung und mit Vertretern unserer Erzeuger- und Verbraucherkreise.“
 Der Entwurf dieses Telegramms wurde in der Ministerratssitzung vom 8.11.1947 gefertigt und noch leicht verbessert. Das Original liegt nicht vor.
- 614) Schlange an Ehard, 11.11.1947. Abschrift eines Fernschreibens. GStAM: MA 130 560. Schlange hatte den Wirtschaftsrat gebeten, die Anschuldigungen Baumgartners über die nationalsozialistische Vergangenheit seiner Mitarbeiter zu untersuchen und wolle das Ergebnis abwarten.
- 615) GStAM: Bev. St. 8, Ministerrat vom 15.11.1947: Bei der Unterredung Ehards mit General Muller (vgl. Ministerrat vom 8.11.1947) berichtete Müller von der Verärgerung Clays über die bayerische Politik; Bericht Ehards: „...er (Clay) habe den Eindruck, daß in Bayern destruktive Politik getrieben werde und daß alles getan werde, um gegenüber bizonalen Anordnungen und Anordnungen der Militärregierung Widerstand zu leisten. General Clay überlege sich, ob überhaupt noch Lebensmittel nach Bayern geliefert werden würden und ob er nicht Sanktionen bezüglich Kohle und Eisen uns auferlege.“
- 616) Vgl. auch: Unterlagen zu den Angriffen des bayerischen Ministers Baumgartners gegenüber Frankfurt. BA-Z6/I, 91, Bl. 29 ff.
- 617) Die Verhandlungen selbst fanden keinen Niederschlag in den Akten. Müller konnte oder wollte nicht verhindern, daß Schlange seinen Stellvertreter Podeyn mit nach München brachte, dem Baumgartner und die Regierung die ganze Schuld am Zentrismus der VELD gegeben hatte. Deshalb beschloß die bayerische Regierung, die Verhandlungen zu teilen in Gesprächen zwischen der Regierung und dem VELD und einem parteiinternen Gespräch zwischen CDU und CSU, von dem man Podeyn ohne Brückierung fernhalten konnte. GStAM: Bev. St. 8, Ministerrat vom 15.11.1947.

- 618) Abschrift des internen Abkommens vom 17.11.1947 in GStAM: MA 130 560.
- 619) Unter Brotausgleich versteht das Abkommen die Ausgleichslieferungen der Amerikaner in Form von Getreide an die Länder, die nicht die volle Kartoffelmenge erhalten hatten auf Kosten der Länder, die zu wenig geliefert hatten. Siehe dazu GStAM: MA 130 497, Protokoll der 17. Sitzung der Herrn Minister und Senatoren für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bei der Zweizonenverwaltung am 13.10.1947 in Frankfurt.
- 620) Communiqué, GStAM: MA 130 560. Im internen Abkommen wurde festgelegt, der Presse vom Inhalt keine Mitteilung zu machen.
- 621) Ebenda.
- 622) GStAM: MA 130 557. Protokoll der 6. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Wirtschaftsrats vom 18./19.11.1947.
- 623) Ebenda.
- 624) Ebenda. Der VELF wurde vom Ausschuß zum Vorwurf gemacht, daß sie es versäumt habe, Bevollmächtigte in die Länder zu senden. Dies aber hatte Bayern verhindert.
- 625) GStAM: MA 130 556. 19.12.1947, Bericht über die Teilnahme an der Sitzung der Landwirtschaftsminister des Vereinigten Zweizonengebietes am 18.12.1947. Ohne Absender: (Bayern war auf Grund eines bürotechnischen Versehens nicht unterrichtet und daher nicht vertreten): „Der heutige Versuch, die Landwirtschaftsminister der Länder unter einen Hut bringen sei nichts anderes als ein Geständnis abzu-zwingen für Dinge, die man woanders verbockt habe und für das die Länder sich nun einspannen lassen sollen.“ (Landwirtschaftsminister von Niedersachsen).
- 626) Ebenda: „... man müsse der Militärregierung offen sagen, daß es so nicht weiter-gehe. Wir sind Hampelmänner, die in die Ecke geboxt werden, wie man es gerade braucht.“
- 627) Schlange legte dem Wirtschaftsrat am 15.12.1947 einen „Bericht über Verstöße gegen Maßnahmen zur Sicherung einer gleichmäßigen Kartoffelversorgung“ vor, entsprechend dem Beschluß Nr. 8/5 der 8. Vollversammlung des Wirtschaftsrat vom 21.11.1947 (GStAM: MA 130 587). Dieser belastete Bayern nicht sehr und Bayern nahm auch sehr spät erst dazu Stellung: GStAM: MA 130 587, 4.2.1948, Sühler, Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium, an die VELF, Betreff: Stellung-nahme Bayerns zum Bericht über Verstöße gegen Maßnahmen zur Sicherung einer gleichmäßigen Kartoffelversorgung.
- 628) Der ebenfalls mit dem Lande Bayern verknüpfte Fleischkrieg lief nach demselben Schema ab wie der Kartoffelkrieg. Bayern erklärte sich außer Stande, seine überge-bietlichen Lieferungen um die Schlachtquoten, die neben einer normalen Steigerung durch den Futtermittelmangel des trockenen Sommers nochmals drastisch erhöht wurden. Da die Transportmittel nicht ausreichten, gewährte die Staatsregierung Sonderzuteilungen an die bayerische Bevölkerung..
Nach den Erfahrungen im Kartoffelkrieg wurde der Fleischkrieg im März in aller Stille beigelegt. Ehard erreichte ein ähnliches Abkommen, worin Bayern sich zu

möglichst hohen Leistungen verpflichtete, ohne sich auf Zahlen festlegen zu lassen. Zum Ende des Fleischkrieges vergleiche:

Vermerk Lücker über die Besprechung in Frankfurt am 4.3.1948, der VELF vom 15.3.1948, Betreff: Fleischlieferungen Bayerns, BA-Z6/I, 90 Bl. 147, Vormerkung o.N. vom 24.3.1948, GStAM: MA 130 597.

- 629) Wobei im Rahmen dieser Untersuchung es von zweitrangiger Bedeutung ist, welche Zahlen der Wahrheit nahe gekommen sind, wo die Schuld lag.
- 630) Hans Ehard, Staatsrechtliche Probleme des bizonalen Aufbaus. Vortrag auf der Juristentagung in Bad Godesberg. 30.9.1947. In: Dokumente, Abt. III, Bd. 9, Die Regierungen 1945 – 1962. München 1976, Dokument 54, S. 432 ff.
- 631) Ebenda, S. 441.
- 632) Ebenda, S. 441.
- 633) Ebenda, S. 443.
Damit würden auch die Streitigkeiten um die Kompetenzen zwischen den drei Organen wegfallen.
- 634) Vgl. hierzu auch Rede Ehards anlässlich der 25. Tagung des Landtags am 7.10.1947. BA-Z1, 189 Bl. 343 ff.
- 635) Ebenda, S. 442: „Diese Entwicklung ist für den nicht verwunderlich, den den zähen Kampf beobachtet, den politische Parteien führen, um jeden Versuch zu vereiteln, den künftigen deutschen Staats anders zu organisieren, als es 1918 der Fall gewesen war.“ Vgl. hierzu auch Brief Schlögl's an Ehard vom 10.11.1947. StAM: Bürgermeister und Rat, 332.
Das Problem der fachlichen Kompetenz war ein Argument, mit dem die Militärregierung oder amerikanischen Zone seit 1945 bereits alle parteipolitische Einflußnahme auf die Länder mit Erfolg einzudämmen versuchte.
Dieses Argument diente Ehard und seinem Vorgänger Hoegner dazu, die bayerische Innenpolitik von „außenpolitischen“ Einflüssen durch die Reichsparteien frei zu halten. Auch das hier vorgetragene Idealmodell und sein Hemmnis in der Parteipolitik ist so einzuordnen, denn die bizonale Fraktionsbildung beeinträchtigte die gouvernementale Wunschvorstellung, die Bizone als Vertragsgebilde zwischen an sich souveränen Staaten zu sehen.
- 636) Ebenda, S. 442.
- 637) Ebenda.
Bei Weisungsgebundenheit spielt nach Ehard die Parteizugehörigkeit keine Rolle, da Landesinteressen nicht identisch mit Parteiinteressen sind und Koalitionspolitik sich in landesbezogenen Kompromissen auswirkt.
- 638) In seinem Vortrag sah Ehard den staatsrechtlichen Konflikt in der Bizone programmiert. Ebenda, S. 441: „Ich bekenne offen, daß ich die ganze Konstruktion des Frankfurter Wirtschaftsrats und was damit zusammenhängt, für keine sehr glückliche Lösung halte. Man merkt deutlich, daß hier ein Kompromiß zwischen zwei Auffassungen, ja vielleicht zwei Entwürfen, einem mehr zentralistischen und einem mehr föderalistischen, vorliegt.“ Die Versuche des Wirtschaftsrats und der Direk-

toren, die im Exekutivrat zur Geltung kommenden Länderinteressen einzudämmen, zementiert aber wiederum den Gegensatz der Bizone und Ländern. Ebenda, S. 443: „Was ist die Folge dieser Entwicklung? Ein außerordentlich bedauerlicher, aber nicht zu vermeidender Gegensatz zwischen der Zentralverwaltung in Frankfurt, die bestrebt sein wird, ihren Einfluß auszudehnen, und den Länderverwaltungen. Wir sind dann wieder so weit, wie wir im Dritten Reich und schon vorher waren, nur daß an die Stelle von Berlin Frankfurt getreten ist.“

- 639) Ehards Ausführungen waren zum einen beeinflußt von der Analyse des angloamerikanischen Abkommens, das die Militärregierungen fertigen hatten lassen und in seinen pessimistischen Erwartungen bezüglich der Länderinteressen und des Einflusses der Parteien von dem Ende der gouvernementalen Koalition in Bayern.

- 640) In die Reihe derer, die die Zukunft der bizonalen Wirtschaftsverwaltung positiv einschätzten und an den guten Willen aller Beteiligten glaubten, gehörte vor allem Dr. Kaufmann, der Hauptreferent für Wirtschaft beim Exekutivrat und Stellvertreter des Generalsekretärs des Exekutivrats, Troeger. Am 10.12.1947 sandte Kaufmann ein Memorandum an den Vorsitzenden des Exekutivrats, Spiecker, in dem er Vorschläge für eine Weiterarbeit der bizonalen Organisation unterbreitete (GStAM: MA 130 451).

Kaufmann meinte, es stünde nichts im Wege, wenn die Deutschen selbst in einem „gentleman agreement“ der Bizone zu besseren Arbeitsbedingungen verhilfen: „Wer würde uns Deutsche daran hindern — die Militärregierungen bestimmt nicht, weil sie uns gar nicht daran hindern wollen —, wenn wir als Richtschnur für den internen Verkehr . . . beispielsweise den Exekutivrat als „Reichsregierung“ und den Wirtschaftsrat als „Reichstag“ betrachteten und dementsprechend das Verfahren und die Kompetenzen abstimmen?“ Kaufmann gab detaillierte Vorschläge, wie ein solches Verfahren zu bewerkstelligen sei.

- 641) Vortrag Ehards vom 30.9.1947, S. 442.

- 642) Nach Auffassung des Exekutivrats stand einer solchen Aufteilung der Status als Ländergremium entgegen.

Zu den genannten Mängeln des Exekutivrats siehe u.a.:

Welche Schwierigkeiten behindern die Ernährungspolitik?

(o.N., o.J., November 1947) BA-Z6/I, 234: „In seiner augenblicklichen Funktion behindert er (Exekutivrat) die Verwaltung. Er stellt eine Barriere zwischen dem Wirtschaftsrat und den Direktoren, zwischen den Direktoren und der Militärregierung dar. Der Direktor muß seine Vorlage an den Wirtschaftsrat und an die Militärregierung leiten. Der Direktor kann in vielen Fällen seine Anordnungen nicht selbst treffen, sondern ist abhängig von den Entscheidungen des Exekutivrats. Dadurch wird viel Zeit vergeudet . . . Der Exekutivrat hat aber auch nicht genügend Rechte, um entscheidende Anordnungen von sich aus herauszugeben. Zudem besitzt er nicht die Sachkenntnisse, eigene Anordnungen zu erlassen oder Anordnungen des Direktors zu beurteilen. Er besteht aus Politikern und nicht aus Fachleuten, deshalb müssen alle wichtigen Entscheidungen vorher in den Ämtern mit den Fachleuten der Länder geklärt werden, was eine doppelte Einschaltung der Länderinstanz bedeutet.“

Vgl. Seelos an die Mitglieder des Exekutivrats, o.J., Betrifft: Reform des Exekutivrats. Mit Anhang: Gedankengänge über Änderungen im Aufbau der Wirtschaftsverwaltung des vereinigten amerikanischen und britischen Besatzungsgebietes. 12.12.1947 (GStAM: MA 130 451). Seelos befaßte sich vor allem mit dem Kollegialorgan Exekutivrat.

Elmenau, Das Ende des Exekutivrat. Auszug aus „Der Tagesspiegel“ Nr. 44 vom 21.2.1948. GStAM: MA 130 451.

Vgl. auch Seelos an Ehard vom 20.2.1948, GStAM: MA 130 004. In diesem Brief forderte Seelos personelle Verstärkung für seine Dienststelle und kritisiert die langsame Bearbeitung seiner Vorgänge durch die Landesdienststelle der Stk. Diesem Brief ist angefügt eine „Stellungnahme zu dem Brief des Staatsrates Dr. Seelos vom 20.2.1948 an den Herrn Ministerpräsident“ vom Leiter der Landesdienststelle der Stk, Baer (GStAM: MA 130 004, 25.2.1948). Baer war verärgert über die Angriffe auf seine Arbeit und schoß zurück: „Die Behauptung, daß eine Überwachung der Frankfurter Verwaltung durch den Exekutivrat bisher erfolgt sei, stellt zumindest eine starke Übertreibung dar. Die Verwaltungen haben bisher schon getan, was sie wollten, ohne sich an die papierenen und stets zu spät kommenden Proteste des Exekutivrats zu halten . . . Es ist der BStk nicht bekannt, daß bisher durch die überwachende Tätigkeit des Exekutivrats auch nur eine dieser Weisungen aufgehoben wurde.“

- 643) Vgl. auch Schlögl an Ehard vom 2.10.1947 (Akten BBV, Ordner: Militärregierung, Allgemein).

In diesem Brief gibt Schlögl einen Bericht über seine Eindrücke auf einer Reise nach Frankfurt. Seelos an Stk vom 24.10.1947, Betreff: Stellung des Wirtschaftsrat, GStAM: MA 130 438.

Pfeiffer an Holzhausen (Leiter der Bayerischen Verbindungsstelle in Berlin), 3.11. 1947, Betreff: Wirtschaftsrat in Frankfurt. GStAM: MA 130 438.

- 644) Zumal keine Gewähr gegeben war, daß über den Exekutivrat eine Angleichung der Länderstandpunkte erfolgen würde. Siehe oben, S. . .

Der Kartoffelkrieg ist nur das im Rahmen dieser Arbeit herangezogene Beispiel. In den Akten läßt sich eine Vielzahl von Bereichen nachweisen, für die dasselbe gilt.

- 645) GStAM: MA 130 453: Bericht über die Sitzung des Exekutivrat am 12.8.1947.

- 646) GStAM: MA 130 451: Anlage zu: Sitzung des Exekutivrat vom 11.9.1947: Seelos an die Mitglieder des Exekutivrat vom 11.9.1947: „Ein Gesetz, das im wesentlichen den Bedürfnissen des Direktors für Ernährung und Landwirtschaft dienen soll, muß meiner Ansicht nach als fertiger Entwurf von dem zuständigen Direktor ausgearbeitet und dann dem Exekutivrat vorgelegt werden. Es ist verständlich, daß der Direktor, der Exponent der Wirtschaftseinheit ist, vor allem die Gesichtspunkte zur Geltung bringt, die seinen zentralen Aufgaben dienen. Andererseits ist es die Aufgabe des Exekutivrats, diesen Entwurf daraufhin zu prüfen, inwieweit er den Interessen der Länder gerecht wird . . . Es erscheint jedenfalls nicht angängig, daß ein solcher Entwurf als Gemeinschaftsarbeit völlig verschieden gelagerter Interessen der Direktoren und des Exekutivrats zustande kommt.“

Am 18.9.1947 berichtet Seelos nach München (Betreff: Stellung und Aufgabe des Exekutivrats, GStAM: MA 130 451), daß er BICO-Offiziere von dieser Ansicht überzeugen konnte.

- 647) Diese Konferenz war ursprünglich für die Zeit um den 20.12.1947 geplant. (M.D. Van Wagoner an Ehard vom 11.2.1947, Betreff: Konferenz der Ministerpräsidenten der Doppelzone. GStAM: MA 130 813. Die Konferenz fand dann am 7. und 8.1. 1948 statt.

Zur Umgestaltung der Bizone siehe Pünder, Interregnum, S. 122 ff.

- 648) Vgl. Vorschläge für Änderungen im organisatorischen Aufbau des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Nur für Mitglieder des Exekutivrats. 6.1.1948. (BA-Z4, 130 Bl. 66 ff.). O.N.
 Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der bizonalen Einrichtungen vom 7.1.1948, ebenda, Bl. 89 f., o.N.,
 Warum hat die Einrichtung der bizonalen Organisation durch die amerikanische Proklamation Nr. 5 und britische Verordnung Nr. 88 die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt? o.N., 2.1.1948, ebenda, Bl. 46.
 Entwurf eines Memorandums für die beiden Militärgouverneure, streng vertraulich, o.N., o.J. (nach dem 8.1.1948). BA-Z6/I, 77. Bl. 92 f.
 Vorschlag für die Feststellung der Zuständigkeit des Exekutivrats als Länderbeirat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Troeger, 1.1.1948. BA-Z4, 130, Bl. 36 ff.
- 649) So auch Ehard in der Sitzung des Ministerrats vom 23.1.1948 (GStAM: LR 10).
 Im außerordentlichen Ministerrat vom 26.1.1948 überlegte das Kabinett in München, in welchen Punkten Bayern Kompromisse konzedieren könne, um die Gemeinsamkeit zu ermöglichen, die eigene Ansicht aber zu erhalten. (GStAM: LR 10).
- 650) Außerordentlicher Ministerrat vom 26.1.1948. GStAM: LR 10.
- 651) Erklärung zum Entwurf einer Proklamation betreffend die Wirtschaftsverwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, abgegeben von, 28.1.1948 (GStAM: MA 130 448).
 Hilpert unterzeichnete die Erklärung in eigenem Namen, da Ministerpräsident Stock mit der Mehrheit gestimmt hatte.
- 652) Ebenda: „Sie haben grundsätzliche Bedenken, ganz besonders vor allem folgende Punkte geltend zu machen: (?)
 Die Schaffung einer Rechtspersönlichkeit in Form einer Gebietskörperschaft für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet. Die Übertragung der Finanzhoheit in einem so weiten Umfang, daß ein finanzielles Eigenleben der Länder und damit die Erfüllung ihrer großen Aufgaben insbesondere auf sozialem und kulturellem Gebiet unmöglich wird. Die Aufspaltung der Justizhoheit der Länder. Die Möglichkeit einer nahezu unbegrenzten Ausdehnung der Zuständigkeit des Wirtschaftsrats auf allen Gebieten. Die Schaffung eines Verwaltungsrates, an dessen Spitze ein Vorsitzender mit fast unbeschränkten Vollmachten steht.“
 Vgl. hierzu auch: Beschluß des Länderratssausschusses des Bayerischen Landtags vom 26.1.1948 zur Entscheidung der Regierung, die Proklamation in dieser Form abzulehnen. (IZG, ED 120/133).
- 653) GStAM: LR 10.
 Am entschiedensten trat Finanzminister Kraus auf, der mit sofortigem Rücktritt drohte, falls die Finanzhoheit tatsächlich in die Hände des Wirtschaftsrats gelegt werden würde. „Was hier erreicht werden solle, sei schlimmer als alles, was die Nazis auf diesem Gebiet gemacht hätten.“ Kraus bezog seine Sicherheit aus einer Konferenz der Finanzminister der US-Zone, vom 19./20.1.1948 in München, in der die Finanzminister übereinstimmend darauf beharrten, daß den Ländern die Budgetkontrolle über die Bizone zustünde, da der Wirtschaftsrat nur eine gemeinsame Zweck-einrichtung der Länder sei. Vgl. hierzu: Entwurf eines Schreibens der Finanzminister der Länder der US-Zone an die Ministerpräsidenten und die Finanzminister der britischen Zone, o.N., o.J. (Akten Stk, AZ: 1101 aus bif 2).

- 654) Ehard betonte, eine Übereinkunft habe sich nicht erzielen lassen, da kein gemeinsames Grundbekenntnis zum Föderalismus zu erzielen war. Außerordentlicher Ministerrat vom 30.1.1948, GStAM: LR 10.
- 655) Ehard berichtete (außerordentlicher Ministerrat vom 30.1.1948, GStAM: LR 10), daß die SPD-Mitglieder von Hannover aus mit einer gebundenen Marschroute versehen waren.
Zum Verhalten der CDU siehe Ausführungen Pfeiffers und Horlachers auf derselben Ministerratssitzung.
- 656) Abgedruckt in Pünder, Interregnum, S. 377 ff.
- 657) Vgl. Ministerrat vom 11.2.1948, GStAM: LR 10.
- 658) Vgl. auch außerordentlicher Ministerrat vom 26.1.1948, GStAM: LR 10.
- 659) Vgl. Ministerrat vom 11.2.1948, GStAM: LR 10.
Als Oberdirektor favorisierte die Staatsregierung den stellvertretenden hessischen Ministerpräsident Hilpert, der sich aber weigerte zu kandidieren. Hilpert galt als überzeugter Föderalist, während Pünder der dann gewählt wurde, als Anhänger Adenauers und damit als Zentralist gebrandmarkt war. (Vgl. Ministerrat vom 30.1.1948, GStAM: LR 10). Horlacher schlug im Ministerrat vor (30.1.1948), die CSU-Mitglieder des Wirtschaftsrats auszuwechseln und durch kämpferische Gouvernemente zu ersetzen. Diese Pläne scheiterten. Auch die neu hinzuwählenden Mitglieder des vergrößerten Wirtschaftsrats konnten nicht nach Wünschen der Regierung ausgesucht werden. In einem Beschluß des Bayerischen Senats instituierte dieser bei Landtag und Regierung auf die Berücksichtigung von Standesinteressen bei der Neuwahl. (Vom 28.1.1948, Akten Stk, AZ: 1101 aus bif 2.).
- 660) Wofür die Chancen, nach Pfeiffer, allerdings günstig standen.
Im außerordentlichen Ministerrat vom 30.1.1948 bemerkte Pfeiffer, daß die not-deutschen Länder allmählich Staatsbewußtsein entwickelten (worauf die bayerische Regierung schon lange gesetzt hatte) und sich die verantwortlichen Herren zunehmend gegen das Parteiendiktat in den Ländern sträubten. (GStAM: LR 10).
- 661) Bayern rechnete ja damit, den Unfähigkeitsnachweis für die Bizonenorganisation führen zu können, um damit den Einfluß der Länder bei den Militärregierungen zu heben.
- 662) Dies, obwohl die Amerikaner die Parteienpolitik im Wirtschaftsrat für gut befanden. Einer UP-Meldung vom 25.11.1947 (GStAM: MA 130 445) zufolge, erklärte General Adcock vor der Presse, „die deutschen Politiker folgten zu gehorsam ihren Parteiführern, anstatt auf demokratische Art ihre Auftraggeber zu vertreten.“ „Der Wirtschaftsrat, den viele für den Anfang eines westdeutschen Parlaments halten, so sagte Adcock, habe den Fehler, daß seine Mitglieder zu sehr auf ihre Parteiführer hörten. Die Mitglieder des Wirtschaftsrats, die gewissenhaft die Interessen ihrer Länder vertreten müßte, hätten sich zu sehr nach den Wünschen ihres Parteiführers gerichtet. Es scheine, daß dieses in ihrer Natur liege.“
- 663) Der bayerische Finanzminister (Kraus) an die Finanzminister der Bizone vom 31.12.1947, Betreff: Bizonale Haushaltsgebarung (GStAM: MA 130 461): „Träger der Staatsgewalt im heutigen Deutschland sind im Rahmen des Besatzungsrechtes

ausschließlich die Länder, daher können nicht zonale oder zwischenzonale Einrichtungen, sondern nur die Länder als Repräsentanten des gesamten deutschen Volkes, dazu berufen sein, sobald die Besatzungsmächte zulassen, über die Gestaltung einer künftigen Bundesverfassung zu entscheiden. Der Wirtschaftsrat darf sich daher grundsätzlich nicht als präjudizierendes künftiges Bundesparlament fühlen, sondern muß sich auf die ihm zugewiesenen Aufgaben beschränken."

- 664) Vgl. außerordentlicher Ministerrat vom 26.1.1948 (GStAM: LR 10).
Vgl. Entwurf eines Schreibens der Finanzminister der Länder der US-Zone an die Ministerpräsidenten und die Finanzminister der britischen Zone, o.N., o.J. (um den 20.1.1948), Akten der Stk: AZ: 1101 aus bif 2.
In diesem Entwurf wurde extra betont, daß der Wirtschaftsrat nur eine gemeinsame Zweckeinrichtung der souveränen Länder sei.
- 665) Z.B.: „Grundsätzlich müßte dem Länderrat bei der Gesetzgebung der Bizone volle Gleichberechtigung mit dem Wirtschaftsrat zugestanden werden.“
(Entwurf eines Schreibens der Finanzminister der US-Zone an die Ministerpräsidenten und Finanzminister der britischen Zone, o.N., o.J., Akten Stk, AZ: 1101 aus bif 2).
- 666) Denkschrift über die politische Gestaltung Westdeutschlands nach dem Scheitern der Londoner Konferenz, o.N. (Hoegner), Januar 1948. IZG, ED 120/284. Hoegner hatte keine Rücksichtnahme eines Regierungsmitgliedes mehr zu nehmen, stand auch in der eigenen Partei mit dem Rücken zur Wand, so daß er kein Blatt vor den Mund zu nehmen brauchte und mit seiner Meinung den Gouvernementsalen in der Regierung noch einmal den notwendigen Rückhalt geben konnte.
Vgl. auch Ehardts Ansprache anläßlich der 25. Tagung des Stuttgarter Länderrates am 7.10.1947. BA-Z1, 189, Bl. 343 ff. Der Länderrat von Stuttgart hatte seine Funktionen weitgehend eingebüßt durch das Fortschreiten der bizonalen Entwicklung. Dort jedoch klärten die Ministerpräsidenten der US-Zone ihre Meinungen ab. Der Länderrat wurde zu einem Organ, das die US-zonale Gemeinsamkeit in Fragen der föderalistischen Gestaltung der Bizone trug und oft noch gemeinsame Stellungnahmen der Ministerpräsidenten zu überzonalen Problemen produzierte.
- 667) Mit der der Eigenstaatsideologie eigenen Logik beschuldigte der Abgeordnete Schebeck, CSU, die amerikanische Besatzungsmacht des Verfassungsbruches. In einer Denkschrift vom 29.1.1948 (an Pfeiffer, Glum, Baer, Akten Stk, AZ: 1101 aus bif 2) unter dem Titel „Zweizonenverwaltung, Länder und Völkerrecht“ argumentierte Schebeck folgendermaßen: Kraft Besatzungsrecht gaben die USA die Souveränität an die Staaten der Zone zurück. Damit aber wurde Bayern zu einem Staat im Sinne des Völkerrechts mit Einschränkung des Besatzungsrechts. Nach der Verabschiedung der Verfassung war für die Abtretung von Souveränitätsrechten an überstaatliche Organisationen der Artikel 180 BV zuständig, konnte also nur vom Landtag beschlossen werden. „Schon die Proklamation Nr. 5 der amerikanischen Besatzungsmacht über die Errichtung der Zweizonenwirtschaftsverwaltung war gesetztes Besatzungsrecht, das aber dem Völkerrecht widersprach, weil man darin über Hoheitsrechte der Staaten der US-Zone ohne deren Zustimmung einseitig verfügte.“
Mit dieser Argumentation lag Schebeck genau auf der Linie Hoegners, der den bayerischen Abgeordneten im Wirtschaftsrat drohte, sie wegen Verletzung des Artikels 180 BV zu belangen, falls sie dem Vollmachtsgesetz des Wirtschaftsrats zustimmten. Baer an Seelos, 22.8.1947, Betrifft: Vollmachtsgesetz. GStAM: MA 130 453.

Damit konnte Scheffbeck der Begründer einer bayerischen Dolchstoßlegende werden, die einer Eigenstaatsideologie das Überdauern ermöglichte?

- 668) Am 24.7.1947 berichtete Seelos an die Stk (Betreff: Einstellung des Wirtschaftsrats und Exekutivrats zum Föderalismus, Akten Stk, AZ: 1101 aus bif 2), daß die SPD versuchte, die Unabhängigkeit des Exekutivrats zu stützen, während die CDU die Möglichkeiten des Exekutivrats zu beschneiden versuchte. Dies war auf die verschiedenen Machtverhältnisse in Wirtschaftsrat und Exekutivrat zurückzuführen. Einer Mehrheit der CDU/CSU-Koalition im Wirtschaftsrat standen 6 SPD-Vertreter des Exekutivrat gegenüber (2 der CDU/CSU).
- 669) Ebenda. Als ambivalentes Organ hätte der Exekutivrat in dem Augenblick funktioniert, in dem im Wirtschaftsrat die Abgeordneten sich entweder landsmannschaftlich oder ständisch organisiert hätten.
So auch Ehard in seinem Vortrag in Bad Godesberg, vgl. oben, S. . . . Dies war auch der Grund, warum der Exekutivrat sich bayerischer Ansicht nach auf reine Ländervertretung hätte zurückziehen sollen. Und deshalb auch waren alle Reformvorschläge des Exekutivrats, die sich auf die Verbesserung der ambivalenten Funktion beschränkten, eigentlich akademisch. Vgl. Pollack an Pfeiffer vom 23.2.1948 mit Anlage: Pollack an Seidel (GStAM: 130 010).
Kaufmann an Spiecker, 10.12.1947 (GStAM: MA 130 451).
Elmenau, Das Ende des Exekutivrats, in: Der Tagesspiegel, Nr. 44, vom 21.2.1948 (GStAM: MA 130 451).
Vorschlag für Änderungen über den Aufbau des vereinigten Wirtschaftsgebietes, o.N., o.J., BA-Z4, 130, Bl. 14 ff.
- 670) Schlögl an Ehard vom 10.11.1947 (StAM: Bürgermeister und Rat, 332): . . . „daß die Nichterfüllung der von Frankfurt in der Kartoffellieferung an die Länder gestellten Forderungen eine stärkere zentralistische Gestaltung beim Neuaufbau Deutschlands zur Folge haben soll. An dieser Entwicklung ist die CSU-Politik nicht schuldlos. . . . Die Bauern bilden das Kernstück in der Vertretung der bayerischen Interessen. Mit verschwindend kleinen Ausnahmen lehnte die überwiegende Mehrheit der Bauern eine zentralistische Politik ab.“ (Damit spielt Schlögl auf den Einfluß Müllers an, der gegen den Bauernflügel, den Verfechter gouvernementaler Politik und einer großen Koalition, gerichtet war).
„Die CSU-Politik in Frankfurt hat Schiffbruch erlitten“ . . .
„Wenn die CSU, deren Exponent Sie sind, nicht geradlinig vorgeht und ihre Forderungen mit allem Nachdruck vertritt, werden die Verhältnisse stärker werden als unser politischer Wille. Es könnten sich die Dinge überstürzen, so daß sich keine Gelegenheit mehr bietet, Versäumtes nachzuholen.“
- 671) GStAM: LR 10
- 672) Ebenda.
- 673) Seelos trat 1949 der Bayernpartei bei. In einem Gespräch mit dem Verfasser erzählte Seelos, daß Schäffer ihm ebenfalls den Übertritt versprochen hätte.
- 674) Bei dessen Ablehnung im Landtag die gouvernemental-eigenstaatliche Grundeinstellung noch einmal durchschlug, wohl in dem Versuch, der Bayernpartei diesen Erfolg nicht alleine tragen zu lassen.
- 675) StAM: Bürgermeister und Rat, 1387: „Bayerns Stellung zum Bonner Grundgesetz.“

Lebenslauf:

Am 9. Januar 1948 wurde ich, Walter Stelzle, als Sohn des Redakteurs Walther Stelzle und seiner Ehefrau Bertiluisa, geb. Kaiser, in München geboren.

Nach der Volksschule besuchte ich in München das Max-Planck-Gymnasium, an dem ich 1967 das Abitur ablegte. Mein Studium der neuen, mittelalterlichen und bayerischen Geschichte und der Politikwissenschaften schloss ich 1972 mit dem Grad eines Magister Artium ab.

